

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE DERECHO**

**Departamento de Derecho Constitucional**



**TESIS DOCTORAL**

**El parlamento abierto. La influencia de la tecnología en  
la evolución de la institución parlamentaria**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Ricardo Vela Navarro-Rubio**

Director

**Rafael Rubio Núñez**

**Madrid, 2017**

© Ricardo Vela Navarro-Rubio, 2015

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Constitucional



# EL PARLAMENTO ABIERTO. LA INFLUENCIA DE LA TECNOLOGÍA EN LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA

Trabajo de investigación que presenta

**D. Ricardo Vela Navarro-Rubio**

Para la obtención del Grado de Doctor

Bajo la dirección del Profesor Titular

**D. Rafael Rubio Núñez**

MADRID

2015



# ÍNDICE

RESUMEN.....	9
ABSTRACT .....	11
INTRODUCCIÓN .....	13
PARTE I: INTRODUCCIÓN .....	21
CAPÍTULO 1: MARCO INTRODUCTORIO SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA. LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA .....	22
1.1.- LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA .....	22
1.1.1.- El concepto de representación .....	22
1.1.2.- La representación en la historia de la democracia .....	26
1.1.3.- La representación política .....	39
A.- Origen y evolución histórica de la representación política .....	39
B.- El concepto de representación política.....	42
1.2.- LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: EL PARLAMENTO EN EL CENTRO DEL SISTEMA POLÍTICO .....	49
1.2.1.- Estructura del Parlamento .....	52
1.2.2.- Las funciones del Parlamento .....	56
A.- Las funciones tradicionales del Parlamento .....	59
B.- Otras funciones del Parlamento: dirección política, jurisdiccional y expresión política .....	72
1.3.- LA EVOLUCIÓN DEL PARLAMENTO.....	75
1.4.- LA CRISIS DEL PARLAMENTO Y LA INCIDENCIA DE LA TECNOLOGÍA.....	84
1.4.1.- La crisis de la democracia representativa .....	84
1.4.2.- Las causas de la crisis del parlamento.....	89
A.- Deficiencias en la deliberación.....	90
B.- Deficiencias en el control político y la rendición de cuentas.....	93
C.- Deficiencias en la relación representante-representado .....	95

1.4.3.- La democracia participativa como respuesta a la crisis del Parlamento	98
1.4.4.- La tecnología y la crisis del Parlamento .....	104
 PARTE II: EL IMPACTO DE LA TECNOLOGÍA EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS .....	115
 CAPÍTULO 2: CIBERDEMOCRACIA, EL USO DE LA TECNOLOGÍA EN LA VIDA POLÍTICA .....	116
2.1.- LAS TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN (TIC) .....	117
2.1.1.- El concepto de Tecnologías de la Comunicación e Información (TIC) ..	117
2.1.2.- Herramientas que conforman las TIC: de las telecomunicaciones a Internet .....	119
2.1.3.- Características de las TIC .....	122
2.1.4.- La “Sociedad de la Información” .....	124
2.1.5.- Derecho y TIC .....	128
2.2.- LAS DIVERSAS DENOMINACIONES A LA APLICACIÓN DE LAS TIC A LA DEMOCRACIA.....	131
2.3.- EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO “CIBERDEMOCRACIA” .....	133
2.3.1.- Tipología de Hagen: Teledemocracia, ciberdemocracia y democratización electrónica .....	134
2.3.2.- Tipología de Van Dijk: Democracia legalista, competitiva, plebiscitaria, pluralista, participativa y “libertaria” .....	136
2.3.3.- Tipología de Bellamy, Hoff, Horrocks y Tops.....	139
2.3.4.- Tipología de Subirats .....	141
2.4.- POSTURAS SOBRE EL FUTURO DE LA CIBERDEMOCRACIA.....	142
2.4.1.- Principales autores ciberoptimistas: Masuda y la “ciberutopía” de la sociedad informatizada .....	146
2.4.2.- Autores ciberpesimistas o ciberescépticos: Hindman y el “mito” de la democracia digital .....	149
A.- La infraestructura de la red: la estructura del enlace.....	152
B.- La falta de acceso a la Sociedad de la Información: la “brecha digital” .	157
2.5.- LA CIBERDEMOCRACIA EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS .....	161
 CAPÍTULO 3: LA REALIZACIÓN PRÁCTICA DE LA CIBERDEMOCRACIA: DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO AL GOBIERNO ABIERTO .....	166

3.1.- HACIA EL GOBIERNO ABIERTO COMO CAMBIO DE PARADIGMA: TIC Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	166
3.1.1.- La tecnología para el cambio en los procedimientos: el Gobierno electrónico (e-Government).....	166
3.1.2.- La Tecnología para el cambio de paradigma: el Gobierno Abierto.....	176
A.- Del Gobierno electrónico al Gobierno Abierto .....	176
B.- Orígenes del Gobierno Abierto: Libertad de información (FOI) y Nueva Gestión Pública (NGP) .....	179
3.1.3.- Delimitación conceptual del Gobierno Abierto .....	186
3.2.- EL IMPACTO DE LAS TIC EN LAS INSTITUCIONES: LOS TRES PRINCIPIOS DEL GOBIERNO ABIERTO .....	189
3.2.1.- El principio de transparencia.....	190
A.- La apertura de datos: Open Data.....	194
B.- La transparencia informativa .....	198
3.2.2.- El principio de participación .....	201
3.2.3.- El principio de colaboración .....	205
3.3.- CONSECUENCIAS DEL GOBIERNO ABIERTO PARA LA DEMOCRACIA: LAS INSTITUCIONES ABIERTAS .....	211
 PARTE III: LA INFLUENCIA DE LA TECNOLOGÍA EN EL PARLAMENTO.....	 213
 CAPÍTULO 4: LA TECNOLOGÍA EN LA TRANSFORMACIÓN DEL PARLAMENTO: LOS PARLAMENTOS ABIERTOS .....	 214
4.1.- LAS TIC EN LA CRISIS DEL PARLAMENTO: DEL PARLAMENTO ELECTRÓNICO AL PARLAMENTO ABIERTO.....	214
4.2.- LA EVOLUCIÓN DE LA TECNOLOGÍA EN EL PARLAMENTO .....	222
4.2.1.- La tecnología en el Parlamento antes de las TIC.....	222
4.2.2.-Las TIC en el Parlamento .....	226
A.- Etapas en la aplicación de las TIC en el Parlamento: Parlamento electrónico, Parlamento digital y Parlamento Abierto.....	226
B.- Aplicación práctica de las TIC a los Parlamentos .....	230
B.1.- Herramientas de mejora interna .....	231
Sistemas de gestión de documentos en formatos digitales: la administración de la documentación parlamentaria .....	232
Bibliotecas y servicios de investigación.....	235

Otras tecnologías al servicio del representante.....	240
B.2.- Herramientas de comunicación con los ciudadanos: información, interpelación y deliberación .....	242
Páginas web de los Parlamentos .....	243
Correo electrónico .....	246
Los medios sociales de comunicación .....	247
4.2.3- Estado de las TIC en el Parlamento .....	260
A.- Principales avances de las TIC en el Parlamento .....	261
B.- Estrategias para el desarrollo eficaz de las TIC en el ámbito parlamentario .....	263
4.3.- EL CONCEPTO DE PARLAMENTO ABIERTO .....	266
4.3.1.- El Parlamento Abierto en la doctrina .....	266
4.3.2.- Una definición propia de Parlamento Abierto .....	278
4.4.- LAS CINCO CARACTERÍSTICAS DEL PARLAMENTO ABIERTO .....	280
4.4.1.- Un parlamento representativo.....	281
4.4.2.- La transparencia en el Parlamento .....	285
4.4.3.- La accesibilidad en el Parlamento .....	296
4.4.4.- Un Parlamento que rinde cuentas (Responsabilidad) .....	300
4.4.5.- El parlamento como institución eficaz .....	311
 CAPÍTULO 5: EL PARLAMENTO ABIERTO Y SUS FUNCIONES .....	318
 5.1.- PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: PARLAMENTO ABIERTO Y FUNCIONES DEL PARLAMENTO .....	318
5.1.1.- Las exigencias de la Sociedad de la Información a la institución parlamentaria .....	318
5.1.2.- Las funciones en el Parlamento Abierto .....	322
A.- Las funciones tradicionales en el Parlamento Abierto .....	323
A1.- La función legislativa en el Parlamento Abierto .....	323
A2.- La función de control en el Parlamento Abierto.....	324
A3.- La función presupuestaria en el Parlamento Abierto .....	326
B.- Las nuevas funciones parlamentarias .....	327
B1.- La función de comunicación.....	330
B2.- La función de fomento de la participación .....	333
B3.- La función de rendición de cuentas (la evaluación legislativa).....	335

5.2.- METODOLOGÍA: DESDE LOS PRINCIPIOS A LAS FUNCIONES.....	340
5.3.- EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS	343
5.3.1.- Herramientas y experiencias prácticas de transparencia parlamentaria .....	345
A.- Experiencias institucionales de transparencia en el ámbito parlamentario .....	346
A1.- Open Data parlamentario .....	346
A2.- Los portales de transparencia .....	349
A3.- Derecho de acceso a la información parlamentaria .....	356
B.- Herramientas de transparencia y monitorización de la sociedad civil ...	359
5.3.2.- La influencia de la transparencia en las funciones del Parlamento Abierto .....	365
A.- Las nuevas funciones del Parlamento Abierto como consecuencia de la transparencia parlamentaria .....	365
B.- La transparencia en la función legislativa .....	369
C.- La transparencia en la función de control.....	375
5.4.- LA APLICACIÓN DE LAS TIC COMO HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS.....	382
5.4.1.- Experiencias de participación ciudadana en el Parlamento a través de las TIC.....	386
A.- Experiencias de participación digital institucionales .....	389
A.1- Primeras experiencias de participación digital en los parlamentos .....	389
A.2.- El experimento de los “Encuentros Abiertos Digitales” en el Congreso de los Estados Unidos de América .....	393
A.3.- Los debates públicos temáticos en el Parlamento británico .....	394
A.4.- La Iniciativa Ciudadana Europea .....	396
A.5.- Plataformas digitales de participación en el Parlamento .....	403
B.- Iniciativas de participación digital de la sociedad civil.....	415
5.4.2.- Las TIC como herramientas de participación en las funciones parlamentarias.....	422
A.- Características generales en la influencia de las TIC como herramienta de participación en las funciones parlamentarias.....	423
B.- La participación en la función legislativa .....	427
C.- La participación en la función de control .....	431



5.5.- LA INFLUENCIA DE LAS TIC EN LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS A TRAVÉS DEL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN.....	432
5.5.1.- Herramientas de colaboración en el Parlamento .....	434
A.- Consultores legislativos.....	435
B.- Wikilegis .....	435
C.- Hackathons parlamentarios .....	437
5.5.2.- El principio de colaboración y su influencia en las funciones parlamentarias.....	439
A.- La colaboración en la función legislativa y en la función de control .....	440
B.- La colaboración en la función presupuestaria .....	441
C.- La colaboración en la función de rendición de cuentas.....	442
D.- La colaboración en la función de comunicación.....	443
 CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES .....	 448
 BIBLIOGRAFÍA .....	 472

## RESUMEN

Desde la aparición de Internet, los hábitos y comportamientos de los ciudadanos han evolucionado: la sociedad tiene más acceso a la información y mayor capacidad para pedir cuentas a las instituciones. Estos cambios tecnológicos influyen también sobre las instituciones jurídicas y, en especial, sobre el Parlamento. La irrupción de la tecnología se produce sobre una institución parlamentaria que, según la opinión mayoritaria de la doctrina, se encuentra en crisis por las insuficiencias del sistema representativo y su escasa adaptación al nuevo entorno social y político.

Las tecnologías de la Información y la Comunicación (tecnologías basadas en Internet: TIC) se han ido incorporando de forma progresiva al funcionamiento de la democracia, (fenómeno denominado por varios autores como “ciberdemocracia”). Aunque la valoración acerca de si la tecnología puede contribuir al fortalecimiento de la democracia es diversa por parte de los autores, las TIC son una realidad que se ha incorporado ya a diversos aspectos de la vida política. La utilización de las TIC por parte de la administración en los procedimientos administrativos, y en especial en las formas de interactuar con los ciudadanos (que se ha denominado gobierno electrónico), ha despertado nuevas exigencias de los ciudadanos hacia las instituciones. Junto a la exigencia lógica de utilizar las herramientas para mejorar la eficacia de los organismos públicos, está la reclamación y demanda de que éstos conviertan en instituciones abiertas. Esta apertura se concreta en conseguir que en su funcionamiento sean transparentes, que permitan formas de participación ciudadana, y que busquen la colaboración de todos los ámbitos de la vida social. Esta es la teoría política denominada “Gobierno Abierto”, que se presenta como la propuesta más completa hasta la fecha de cómo aplicar las TIC al funcionamiento de la democracia.

El Parlamento Abierto, como concepto aún en construcción, consiste en la aplicación a la institución parlamentaria de estos principios. El objeto del presente trabajo es analizar este concepto y la influencia de la tecnología en sus funciones. Para abordar esta cuestión se entrará al análisis de cómo la transparencia, la participación y la

colaboración se aplican en el Parlamento. Se parte de un estudio de campo de las principales herramientas que la tecnología ha incorporado al funcionamiento del Parlamento y, en concreto, a sus funciones. Las funciones clásicas del Parlamento (legislativa, control y presupuestaria) pueden verse fortalecidas por el uso de la tecnología. A su vez, consideramos que el Parlamento, en su adaptación al nuevo entorno tecnológico, debe asumir nuevas funciones: la función de comunicación, la rendición de cuentas (en la que se incluye la evaluación legislativa) y el fomento de la participación. El Parlamento Abierto implica una modulación y adaptación de la institución parlamentaria a este nuevo entorno sin alterar su esencia. Eso supone el fortalecimiento de las funciones parlamentarias clásicas y la incorporación de nuevas atribuciones que responden a esta necesaria adaptación del Parlamento.

En nuestro trabajo proponemos un marco de referencia que sirva de orientación a las nuevas posibilidades en la aplicación de las TIC a la institución parlamentaria. Nuestra propuesta consiste en aplicar tres criterios (institucional, accesibilidad y cultural) para valorar la conveniencia de las herramientas tecnológicas en el ámbito parlamentario. Concluimos que este esfuerzo por hacer abierto el Parlamento a través de las TIC (que en definitiva constituye el concepto de Parlamento Abierto) no debe alterar la esencia de la institución parlamentaria. El Parlamento Abierto es un complemento adecuado para la institución representativa, pues supone un fortalecimiento de las funciones tradicionales, incorpora nuevas funciones y facilita la adaptación del Parlamento a esta nueva etapa de la vida social y política que se ha denominado Sociedad de la Información.

## ABSTRACT

Since the advent of the Internet, the behavior of citizens have evolved: the society has more access to information and is more able to hold institutions accountable. These technological changes - which have affected the society very significantly-- have its influence also on legal institutions and, in particular, the Parliament. The emergence of technology occurs on a parliamentary institution which, according to the majority opinion of the more important authors, is in crisis due to the inadequacies of the representative system and its poor adaptation to the new social and political environment.

ICT (Information and communications technologies or Internet based technologies) have progressively entered into the operation of the democracy, (a phenomenon called "cyberdemocracy" by several authors). Although the assessment about whether technology can contribute to the strengthening of democracy is different by the authors, ICTs are a reality that has already joined various aspects of political life. The use of ICT by the Administration in administrative procedures, and in particular in the interaction with citizens (who has been called e-Government), has raised new demands of citizens towards institutions. Together with the logical requirement of citizens to improve the effectiveness of public bodies by means of using the new tools, is the demand for these institutions to become "open". This "openness" is explicit when its operations is made transparent, allowing ways for citizen participation, and seeking the cooperation of all areas of social life. This is known as "Open government", which is presented as the most comprehensive proposal to date of how applying ICTs to the operation of democracy.

The Open Parliament, as a concept still under construction, consists of the application to the parliamentary institution of these principles. Thus, transparency in the open Parliament involves making parliamentary information available to citizens (recognize the right of access to such data), make it understandable for the citizen, and to facilitate its dissemination and study using a format able to be used by all. At the same time, ICT,

as well as strengthening forms of citizen participation established by the regulations, allow the incorporation of digital participation tools that can bring the voice and views of citizens to the parliamentary work. Finally, ICT facilitates both the contributions of citizens, such as those from business sectors, other public bodies or entities of civil society to work jointly with the Parliament.

Open Parliament implies the adaptation of the parliamentary institution to this new environment without altering its essence. This means the strengthening of the classical and legacy parliamentary functions and the incorporation of the new ones that respond to this Parliament adaptation to the information society. In our work we propose a framework that provides guidance to new possibilities in the application of ICT to the parliamentary institution.

We conclude by saying that opening the Parliament can contribute to strengthen the parliamentary institution through technology. This effort to open the Parliament (which, ultimately, is the concept of Open Parliament) should not alter the essence of the parliamentary institution. The Open Parliament is a suitable organization for the representative institution, because it represents a strengthening of the traditional functions, incorporates new functions and possibilities as well as facilitates the adaptation of the Parliament to this new era of social and political life that has been called the information society.

## INTRODUCCIÓN

Es una realidad incontestable que la irrupción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación ha cambiado notablemente nuestra sociedad. Desde hace años contamos con herramientas técnicas que convierten en realizables acciones que antes no lo eran. Las posibilidades de interactuar, actualizar información en tiempo real, realizar trámites administrativos desde el ordenador, intervenir en el debate de los asuntos públicos en los medios comunicación, o conseguir un impacto en la red sin demasiado esfuerzo, ha supuesto una revolución que muchos autores han llegado a catalogar como una nueva era o civilización<sup>1</sup>.

En el ámbito del derecho, y más en concreto del derecho político, estas herramientas han despertado el debate sobre si la tecnología puede propiciar un cambio sustancial en los sistemas políticos de las sociedades que las incorporen de manera mayoritaria entre la ciudadanía. Detrás de este debate nos encontramos ante el hecho, que constatan varios autores, de que ningún cambio tecnológico ha supuesto hasta la fecha un impacto tan potente en la ciencia jurídica como la irrupción del ámbito digital.

Los logros de esta transformación cibernética son conocidos: la economía se ha mundializado y se han ensanchado los espacios económicos y sociales en los que hasta ahora nos movíamos. Las barreras de espacio y tiempo no se han abatido del todo, pero sí se han minimizado las dificultades para comunicarse: la transmisión de la información se realiza ahora de forma rápida y a un coste mucho menor que antes de la aparición de estas tecnologías. Sin embargo, aunque la tecnología también ha afectado al ámbito político, como apunta DE VEGA<sup>2</sup> estos cambios no se han visto acompañados de una *“amplitud de los espacios políticos”*. Mientras las tecnologías transforman las relaciones comerciales o revolucionan la forma en que se entablan relaciones sociales *“continúa siendo el Estado el punto de referencia y el marco obligado donde se establecen los*

---

<sup>1</sup> FUKUYAMA, F., *La gran ruptura*. Beta. Barcelona, 2000.

<sup>2</sup> DE VEGA, P., “Mundialización y Derecho Constitucional. La crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”. En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 100, abril-junio de 1998. Madrid. p. 14.

*supuestos reguladores de la vida social y donde se definen y se expresan democráticamente los principios valorativos ordenadores de la convivencia”<sup>3</sup>.*

El presente trabajo de investigación tiene por objeto estudiar en qué manera el Parlamento, como parte importante de este *“punto de referencia y marco obligado”* es afectado por la aplicación de la tecnología, y si ésta puede contribuir a su fortalecimiento dentro del sistema político, adaptándolo a un nuevo entorno social y político propiciado por la aparición de las herramientas basadas en Internet. Nuestro punto de partida, por tanto, es la necesidad de adaptar el Parlamento a este nuevo entorno tecnológico. Si, como dice GUIDDENS, *“los viejos mecanismos de poder no funcionan en una sociedad en la que los ciudadanos viven en el mismo entorno informativo que aquellos que gobiernan”<sup>4</sup>*, en el caso del Parlamento, como institución representativa por excelencia, las tradicionales figuras representativas son puestas en duda ante las nuevas posibilidades de interacción. Como explica INNERARITY, *“La actual fascinación por las redes sociales, la participación o la proximidad pone de manifiesto que la única utopía que sigue viva es la de la desintermediación. Una desconfianza ante las mediaciones nos lleva a suponer automáticamente que algo es verdadero cuando es transparente, que toda representación falsifica y que todo secreto es ilegítimo.”<sup>5</sup>*

Aunque la necesidad de renovar el Parlamento y resolver sus insuficiencias es una posición defendida por la mayoría de la doctrina desde hace tiempo (incluso antes de la aparición de estas herramientas), es preciso reconocer que la influencia de la tecnología

---

<sup>3</sup> Y la cita continúa: *“Desde las ensoñaciones del doctrinarismo tecnocrático iniciadas por Burham con la publicación de La revolución de los técnicos, hace ya medio siglo, o las apocalípticas declaraciones de El Fin de las ideologías, con Bell a la cabeza, hasta las más recientes proclamas que, a partir de Fukuyama, decretan El Fin de la Historia, estamos siendo testigos de un proceso de sometimiento de la política a las exigencias y los dictados de la razón tecnocrática e instrumental, que es lo que a la postre genera la paradójica situación de que, en un mundo en el que se ensanchan y se universalizan los espacios económicos y sociales de los hombres en proporciones desmesuradas, al mismo tiempo, y con igual desmesura, se reducen o anquilosan escandalosamente los espacios públicos”*. *Ibidem*. p. 15.

<sup>4</sup> GUIDDENS, A., *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Taurus. Madrid, 2000. p.88.

<sup>5</sup> Y sigue la cita: *“No hay nada peor que un intermediario. Por eso, de entrada, nos resulta más cercano un filtrador que un periodista, un aficionado que un profesional, las ONG que los gobiernos y, por eso mismo, nuestro mayor desprecio se dirige a quien representa la mayor mediación (...).la clase política”*. INNERARITY, D., *La política en tiempos de indignación*. Gutenberg. Barcelona, 2015. p. 242.

en la democracia es importante para nuestro caso pues supone la reclamación de formas alternativas de participación.

A finales de los años veinte del pasado siglo, SCHMITT escribía: *“En los Estados Unidos de América y en otros Países anglosajones se han inventado complicadas máquinas con registros y teclas para, no sólo garantizar institucionalmente el secreto del sufragio, sino darle también garantías mecánicas. Podría imaginarse que un día, por medio de inventos apropiados, cada hombre particular, sin abandonar su domicilio, pudiera dar expresión continuamente a sus opiniones sobre cuestiones políticas, y que todas esas opiniones fueran registradas automáticamente por una central donde sólo hiciera falta darles lectura”*<sup>6</sup>. Cuando SCHMITT escribía estas líneas esta agregación o comunicación de las opiniones ciudadanas era un “futurible”, una posibilidad lejana en el tiempo, o un supuesto teórico. Hoy en día las tecnologías han evolucionado hasta el punto de hacerlo factible en un futuro no lejano. Esto ha despertado de nuevo las pretensiones de algunos autores que pretenden encontrar en estas herramientas la solución a la marginalidad progresiva de la ciudadanía que, según ellos, ha propiciado la democracia representativa, y que convierte al ciudadano en expresión de LIPPMAN en un *“espectador que vota”*<sup>7</sup>. Ante esta influencia tecnológica, como dice RUBIO NÚÑEZ *“los fundamentos teóricos clásicos sobre los que se asentaba la democracia parecen tambalearse, insuficientes ante las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales. (...) Ante esta situación parece obligatorio optar por una fórmula de análisis teórico práctica que, sin ignorar las nuevas situaciones, actores y sistemas políticos, pueda servir para plantear un pensamiento coherente, y logre aportar nuevas luces, con las que dirigir los avances políticos de la sociedad”*<sup>8</sup>.

El objetivo de este trabajo de investigación es tratar de aportar algunos elementos de este pensamiento coherente sobre la incorporación de la tecnología al Parlamento

---

<sup>6</sup> SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*. Alianza. Madrid, 1982. p. 240.

<sup>7</sup> LIPPMAN, W., *Public Opinion*. Transaction Publisher. Nueva York, 1922.

<sup>8</sup> RUBIO NÚÑEZ, R., *Los grupos de presión*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 2004. p. 17.



Para comenzar con esta investigación es necesario desarrollar un marco introductorio en el que abordemos el estudio de la representación política, sus orígenes, y el análisis de los diversos modelos que ha adoptado en la configuración de la democracia, así como su significado constitucional. Esta primera parte de nuestro trabajo pretende servir como marco introductorio para valorar adecuadamente, y con las premisas teóricas adecuadas, la incidencia posterior de las tecnologías en la democracia y en qué medida puede contribuir a fortalecerla o a debilitarla. Y más en concreto: cómo puede afectar a las funciones del Parlamento como institución representativa por excelencia de los regímenes democráticos modernos. Cualquier reflexión sobre la evolución del parlamento, y más si supone considerar cómo afectan las tecnologías, ha de partir de los principios estructurales y de fondo que lo han conformado.

Es importante advertir que en esta primera parte hemos optado por la síntesis y la brevedad que requiere construir un marco introductorio: se saldría del objeto de nuestro estudio realizar un análisis detallado de la representación. El objetivo de estas primeras páginas, por tanto, es ayudar a poner en el contexto adecuado, el estudio que haremos en los capítulos posteriores. Y, sin duda, contar con estas premisas conceptuales será necesario para entender cómo la tecnología puede influir en esa tormentosa relación entre la demanda de una mayor participación, en detrimento de la representación. Participación y representación son dos elementos en permanente tensión en la historia de la democracia. Como veremos al analizar la crisis del parlamento, la desafección pública y la falta de confianza en los representantes políticos, suele derivar en la reclamación de una mayor participación ciudadana debilitando o sustituyendo la representación<sup>9</sup>. Indudablemente, la revolución digital juega un papel desestabilizador de ese equilibrio: algunos de los detractores de la democracia

---

<sup>9</sup> Como veremos, no es original en la historia del pensamiento político esta demanda de mayores cotas de participación. A lo largo de la historia, el equilibrio entre el pilar representativo y la búsqueda de nuevos y más amplios cauces de participación ha sido difícil de conjugar. Una vez más, nos encontramos ante *"la tensión entre Montesquieu y Rousseau, entre la democracia representativa y la democracia de la identidad, que ha recorrido de una u otra suerte la historia del Estado constitucional moderno, en el que, aunque sus estructuras fundamentales se configuraron siempre sobre la base de la democracia representativa, las apelaciones referendarias al pueblo, como criterio de ratificación de las decisiones de los gobernantes, propias de la democracia de la identidad roussoniana, no fueron nunca definitivamente olvidadas"*. DE VEGA, P., *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Tecnos. Madrid, 1985.

representativa han encontrado en las tecnologías la panacea salvadora frente al descontento, desafección y escasa participación de los ciudadanos en la vida pública. Se plantean que las tecnologías estén en condiciones de lograr una mayor participación ciudadana en las cuestiones políticas, siendo la solución para conseguir una verdadera “democracia real y directa”. Otros autores, en cambio, destacan hasta qué punto una profusión de participación no cualificada o preparada para intervenir en determinados asuntos puede llegar a afectar al correcto funcionamiento del sistema de gobierno<sup>10</sup>.

Una vez establecidas las premisas conceptuales básicas, en la segunda parte analizaremos el impacto de la tecnología sobre las instituciones políticas. En primer lugar, deberemos establecer en qué consisten esas tecnologías y a qué se debe su capacidad transformadora. Para esto realizaremos un análisis de estas herramientas destacando sus rasgos más característicos. En segundo lugar, será necesario detenerse en el estudio de las diversas denominaciones y constructos teóricos que los autores han elaborado para definir esta nueva combinación entre tecnología y democracia. Y en este aspecto será relevante detenerse en las posturas que se han adoptado desde la doctrina acerca de si estas herramientas pueden colaborar o no en el fortalecimiento de la democracia. Mencionaremos conceptos como “ciberdemocracia”, “teledemocracia”, o “democracia digital”, que son más propios de los expertos en comunicación política que de los juristas. Sin embargo, el interés de estas teorías y denominaciones de la combinación tecnología-democracia no está tanto en cómo definen esta relación, como en la valoración de los argumentos de los autores que las plantean como la panacea salvadora<sup>11</sup> del sistema democrático ante la pérdida de legitimidad que las instituciones

---

<sup>10</sup> Retomando las palabras de SCHMITT sobre el supuesto teórico de las máquinas que podían recoger las opiniones ciudadanas, este autor concluye cómo esa forma de participar no constituiría *“una Democracia especialmente intensa, sino una demostración de que el Estado y lo público se habían privatizado en su integridad. No sería opinión pública, porque no resulta opinión pública ni aun de la opinión concorde de millones de personas; el resultado es sólo una suma de opiniones privadas. Así, no aparece ninguna voluntad general, ninguna «volonté générale», sino sólo la suma de todas las voluntades individuales, «una volonté de tous»”*. SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*. Op. Cit. p. 240.

<sup>11</sup> MILLER, S. E., ALEXANDER, J., *Civilizing cyberspace: Policy, power, and the information superhighway*. ACM Press. New York, 1996. BARRETT, N., *El estado de la cibernación: consecuencias culturales, políticas y económicas de Internet*. Flor del Viento. Barcelona, 1998. MCKNIGHT L., W.; BAILEY, J. P., *Internet Economics*. MIT. Londres, 1997. STEFIK, M., *The Internet edge. Social, legal, and technological challenges for a networked world*. MIT Press. Cambridge, 1999.

democráticas tradicionales han experimentado en los últimos años, o el grado de insatisfacción de los ciudadanos con las mismas<sup>12</sup>.

Concluiremos esta parte con el estudio de la teoría política conocida como Gobierno Abierto. Como veremos a lo largo de estas páginas, el estudio de este concepto será muy importante para el objeto de nuestra investigación en cuanto que incorpora la exigencia de la ciudadanía de unas instituciones políticas más abiertas. Considerar los aspectos más relevantes de esta apertura institucional resulta imprescindible por su posible aplicación posterior a la institución parlamentaria. Dice INNERARITY que *“toda sociedad que se democratiza genera un espacio público correspondiente, (...) se transforma en un ámbito donde rigen unas nuevas lógicas de observación, vigilancia, voluntad de transparencia, debate y control”*<sup>13</sup>. La nueva lógica que incorporan las tecnologías sobre la vida política podemos encontrarla en la configuración de la doctrina del Gobierno Abierto.

En la tercera parte de nuestro trabajo entraremos directamente en el objeto de nuestro estudio: la influencia de la tecnología en el Parlamento. Explica ARAGÓN REYES cómo *“las innovaciones tecnológicas han condicionado, desde sus orígenes, la actividad de los Parlamentos y el modo en el que los representantes y la propia institución se han relacionado y comunicado con los ciudadanos”*. Por eso, analizaremos cómo se ha producido la incorporación de la tecnología antes de Internet a lo largo de la historia de la institución parlamentaria y qué cambios han supuesto para el Parlamento. Y después haremos lo mismo con las tecnologías basadas en Internet, que estudiaremos con el detalle que merecen. Para realizar este análisis utilizaremos el concepto del Gobierno Abierto y lo aplicaremos al Parlamento.

Del estudio de estas herramientas podremos establecer los rasgos principales del concepto de Parlamento Abierto que da título a este trabajo de investigación. El último

---

<sup>12</sup> Un útil resumen de los principales argumentos de estos autores los podemos encontrar en CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., *El Desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados: la comunicación e interacción ente ciudadanos y parlamentarios a través de internet (2004-2008)*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2011.p. 2.

<sup>13</sup> INNERARITY, D., *La política en tiempos de indignación. Ibídem.* p.270.

capítulo estará dedicado a las funciones parlamentarias dentro de este concepto de Parlamento Abierto. La metodología que seguiremos será similar a la del capítulo anterior: el estudio de las herramientas nos permitirá sacar conclusiones acerca de la incidencia de la tecnología en las funciones parlamentarias.

He de reconocer que cuando hace unos años –por sugerencia del profesor Rubio Núñez– comencé a estudiar los temas que aparecen en este trabajo de investigación, llegué a la intuitiva conclusión de que la combinación entre derecho y tecnología tendría muchas más dificultades de las que podría imaginar en una primera aproximación. Por un lado, puede resultar *atrevido* plantear posibles cambios en las instituciones, y más si nos referimos a una institución consagrada por la historia, como es el Parlamento. Por otro, es todavía más complicado plantear la adaptación de una realidad de por sí estable (como lo son las instituciones jurídicas), en contraste con unas aplicaciones tecnológicas que están continua transformación y que siempre están bajo la sospecha de no ser más que una moda pasajera.

Junto a esto, confieso que no llegué a sospechar que en la propia complejidad de esta unión entre tecnología e instituciones, entre el Derecho y las TIC, se encontraba una buena parte de la solución y de las alternativas que exponemos en este trabajo. Todo cambio y adaptación requiere encontrar el equilibrio entre un desmesurado afán de innovación y una exagerada prudencia inmovilista y cerril. Decía GARRORENA que conviene evitar que la ciencia jurídica tenga esa función “*sedante*” que “*consiste en hacer de la sola explicación de los problemas, exenta de intención correctora (a la postre, una forma de aceptación de la realidad que existe), regla de mal entendida objetividad y de buena conciencia científica*”<sup>14</sup>. Pienso que en la mayor parte de las obras de los autores que son citados en este trabajo, no se da este problema: sus contribuciones y propuestas para la mejora de la institución parlamentaria son dignas de elogio, pues implican un verdadero compromiso en hacer avanzar la ciencia jurídica sobre bases firmes, pero sin olvidarse de que la realidad sobre la que actúa el Derecho es

---

<sup>14</sup> GARRORENA MORALES, A., *Representación política y Constitución democrática (Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)*. Civitas. Madrid, 1991. p. 85.

constitutivamente dinámica<sup>15</sup>. En sus aportaciones me he basado para realizar esta modesta contribución al concepto del Parlamento Abierto.

No quisiera terminar estas líneas introductorias sin agradecer especialmente al Profesor Rubio Núñez su impulso, orientación y comprensión en estos años. En mi caso no lo digo únicamente por el tiempo dedicado (que ha sido importante), sino por su capacidad para hacerse cargo de mis carencias y lagunas, así como de las dificultades de mi horario. También he de mencionar a todos los que me han apoyado, impulsado y animado en este trabajo. Aunque son muchos, de todos ellos me acuerdo aunque no proceda en estas páginas mencionarlos. Sí quiero realizar un agradecimiento especial a mis familiares, en los que “*sólo*” he encontrado facilidades y ayuda para acabar este trabajo.

---

<sup>15</sup> “*La realidad sobre la que actúa el Derecho es constitutivamente dinámica, a medio trayecto entre lo que ya es y está en vías de ser*”. *Ibídem.* p. 85.

## **PARTE I: INTRODUCCIÓN**

# CAPÍTULO 1: MARCO INTRODUCTORIO SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA. LA EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA

## 1.1.- LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

### 1.1.1.- El concepto de representación

El concepto de representación es complejo. Como veremos conforme avancemos en el estudio de sus elementos esenciales, lo que produce la representación es una realidad sofisticada, propio de sociedades altamente evolucionadas<sup>16</sup>. Como dice LEIBHOLZ<sup>17</sup> mientras que la identidad está basada en la unidad, la representación lo está en la duplicidad; y sin la base de la duplicidad la representación no puede comprenderse.

Estamos ante una realidad poliédrica y que en función del ámbito desde el que se estudia puede dar lugar a significados diversos. Así, por ejemplo, en el ámbito del Derecho privado la representación es *“el medio por el cual una persona realiza un acto jurídico a nombre de otro y para que los efectos se produzcan exclusiva e inmediatamente en la persona del representado”*<sup>18</sup>. Aunque la representación en el ámbito del derecho público compartirá algunas de las características de esta definición, no puede asumirlas todas sin perder el sentido y pervertir el significado de conceptos como la representación política.

La mayor parte de los estudios sobre los modelos de representación atienden a las relaciones Estado-Sociedad<sup>19</sup>. Desde esta perspectiva tenemos un modelo de representación *instrumental* o mecanicista que consiste en la relación intercomunicativa que va de abajo a arriba: desde la Sociedad hasta el Estado. Desde la sociedad se transmite una voluntad a través de la representación; esa voluntad puede ser el interés

---

<sup>16</sup> CHUECA RODRÍGUEZ, R.L. “Representación, elección y mandato: En torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 38, mayo-agosto de 1993. Madrid. p. 393.

<sup>17</sup> LEIBHOLZ, G., *La rappresentazione nella democrazia*. Giuffrè. Milano, 1989. p.72.

<sup>18</sup> CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho civil español común y foral*, Tomo 1, vol II. Reus. Madrid, 1987. p. 856.

<sup>19</sup> RUBIO NÚÑEZ, R. “Los grupos de presión”. *Ibidem*. p. 36.

o parecer ciudadano sobre alguna cuestión o los intereses objetivos de una determinada clase social. Así, si los representantes no logran ni recibir ni transmitir las demandas de la sociedad, estaremos ante una crisis de representatividad cuyas vías de solución se centrarían en formas de unir a representantes y representados. Desde una concepción diferente el modelo *funcional* sitúa la representación como el modo de adecuación de la instancia competitiva del sistema político a las exigencias globales del sistema en su conjunto, en una suerte de sistema de partidos que actúa como factor de estabilización global del sistema. También se puede entender la representación como un mero proceso de selección de un órgano y la atribución de sus competencias. Es el modelo *orgánico* de representación, en el que ésta se convierte en un mero instrumento que establece quién gobierna pero no entra a sobre qué asuntos se gobierna y cómo se ha de ejercer este poder.

Otra referencia importante a la hora de estudiar los distintos significados de la representación es la obra de Hanna Fenichel Pitkin titulada *“El concepto de la representación”*<sup>20</sup>. PITKIN pone en valor la complejidad del concepto y su carácter poliédrico o polisémico. Al aproximarse a una definición de representación hace suya la afirmación de SCHMITT (*“hacer presente, algo que, sin embargo, no está presente en sentido literal”*) dando un paso más y llegando a definir el concepto como la como operación que permite que algo esté al mismo tiempo presente y ausente: *“El concepto de representación se configura así como una continua tensión entre el ideal y el logro. Esta tensión (...) debería hacer presente un desafío continuo aunque no desesperanzado: construir instituciones y entrenar a individuos de tal forma que se comprometan en la consecución del interés público, en la genuina representación del público; y, al mismo tiempo, seguir siendo críticos con tales instituciones y con tales aprendizajes con el fin de que siempre se muestren abiertos a posteriores interpretaciones y reformas”*<sup>21</sup>.

CEBRIÁN ZAZURCA realiza dos categorizaciones en torno a la representación haciendo un seguimiento de las tesis de PITKIN. En primer lugar atiende a una perspectiva

---

<sup>20</sup> PITKIN, H.F., *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1985.

<sup>21</sup> *Ibidem*. p. 267.



formalista en la que la representación puede ser entendida como autorización o como responsabilidad. Entendida como autorización, representar es actuar en nombre de otro. Eso implica, por lo tanto, un otorgamiento de poder que se da con anterioridad al mandato representativo y que es la causa de este mandato. Desde la perspectiva de la responsabilidad la clave es la obligación de rendir cuentas por parte del representante. La segunda categorización que realiza CEBRIÁN es en función del tipo de representación. Desde esta perspectiva distingue entre representación descriptiva, simbólica o la representación como “actuar por”. La representación descriptiva<sup>22</sup> o “proporcionalista” es la que pretende la similitud máxima entre representantes y representados de manera que las leyes desarrolladas por los representantes tienen que reflejar la composición de la masa de representados<sup>23</sup>.

La representación *simbólica* en cambio no pretende ser reflejo o semejanza, como el caso anteriormente explicado, sino, sin más, constituir un símbolo: a partir de un acuerdo se declara que se va a ostentar la representación a través de un símbolo determinado. Es el caso, por ejemplo, de los reyes como representantes de una nación. Como apunta acertadamente CEBRIÁN este tipo de representación posee un “oscuro reverso justificativo”<sup>24</sup> pues como dice PITKIN “*la representación simbólica parece descansar más bien sobre irracionales respuestas psicológicas, afectivas y emocionales que sobre criterios justificables racionalmente*”<sup>25</sup>. Se entiende en esta concepción simbólica que el representante será capaz de suscitar en los representados y en la sociedad lealtad y aceptación.

Por último CEBRIÁN estudia la representación atendiendo a la actividad del representante en cuanto que sujeto que actúa por otro. Así como en el caso de la representación simbólica y descriptiva el foco estuvo puesto en analizar cómo debe ser

---

<sup>22</sup> MANSBRIDGE, J.J., “La representación de la diferencia: una defensa contingente de la representación descriptiva”. En MÁIZ, R. (ed.), *Construcción de Europa, Democracia y Globalización*, vol 1. Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela, 2001. *Passim*.

<sup>23</sup> En este tipo de representación el elemento clave es el concepto de representatividad entendido como similitud entre los representantes y los representados.

<sup>24</sup> CEBRIÁN ZAZURCA, E., *Sobre la democracia representativa: un análisis de sus capacidades e insuficiencias*. Pressas Universitarias de Zaragoza. Zaragoza, 2012. p. 96.

<sup>25</sup> PITKIN, H. F., *El concepto de representación*. *Op. Cit.* p. 110.

un representante, ahora la atención se pondrá en el contenido de *lo que hace* un representante. Así, en la representación entendida como “actuar por” o también llamada representación práctica<sup>26</sup> lo que prima es la actividad del representante en cuanto que actúa por otro (el representado).

Esta última categorización nos resultará de especial interés para determinar el contenido de la representación. En su búsqueda de una definición PITKIN resume las diversas comparaciones o analogías que se han utilizado para explicar el contenido de la actividad de un representante<sup>27</sup> para terminar decantándose por una definición positiva centrada en la representación política “*representación significa actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos*”. Para esta autora el contenido de la representación está formado por cinco elementos: una cesión de autoridad, responsabilidad por parte del representante, que sea espejo o reproducción de una determinada realidad, una evocación simbólica y una acción (del representante) en interés de alguien que no pueda o no quiera actuar personalmente (representado).

En las siguientes páginas vamos a estudiar cómo se ha articulado este concepto representativo en la historia de la democracia. Como ya hemos indicado, para el objeto de nuestro estudio (la influencia de la tecnología en las funciones del parlamento) es importante establecer las premisas conceptuales sobre las que se asienta la representación, su relación con la participación y los diferentes modelos de democracia que ha propiciado. Es importante insistir en que no se trata de abordar esta cuestión con detalle, sino de aportar las líneas fundamentales que contribuyan a enmarcar el tema de este trabajo de investigación.

---

<sup>26</sup> “Representación práctica” es la denominación que hace DIGGS. DIGGS, B. J., “Practical representation”. En PENNOCK, J.R. y CHAPMAN, J.W. (eds), *Representation*. Transaction Publishers. New Brunswick, 2006. p. 30.

<sup>27</sup> Así, cuando se utilizan términos como *actor*, *factor* o *agente* estaríamos dentro de la representación práctica o “actuar por”; *fideicomisario*, *tutor* y *procurador* están comprendidos en la categoría de *ocuparse de otro* o de *actuar en su interés*; *delegado*, *embajador* y *comisario* están comprendidos en la categoría de *ser enviado con un mensaje o unas instrucciones*; *comisionado*, *abogado*, *lugarteniente* y *vicario* se refieren a la *sustitución*, *actuar en vez de*, o *en el lugar de otro*; otra variante sería considerar el representante como a un *especialista*. PITKIN, H. F., *El concepto de representación*. Op. Cit. pp. 133 y ss.

### 1.1.2.- La representación en la historia de la democracia

En el presente apartado haremos un breve recorrido histórico por las diversas formas en que a lo largo de la historia de la democracia se ha configurado la representación. Vamos a utilizar a estos efectos el trabajo de CEBRIÁN ZAZURCA<sup>28</sup> en el que analiza la democracia ateniense, el discurso republicano y el discurso liberal. En el citado trabajo se analiza estos modelos históricos de democracia desde el punto de vista de la participación. Como veremos más adelante, las nuevas formas de participación constituyen uno de los elementos causantes de la crisis del parlamentarismo y del cuestionamiento de la democracia representativa. Es frecuente encontrar entre los partidarios de este cuestionamiento el argumento de cómo la democracia “auténtica” es la que se logra sin representantes, consiguiendo la participación de todos o de la mayoría de los ciudadanos en los asuntos relevantes. Volveremos sobre esta cuestión más adelante. Si lo mencionamos ahora es para justificar la importancia que tiene para nuestro trabajo el análisis de estos modelos históricos de democracia desde el punto de vista de la representación. Sólo con estas referencias conceptuales, estas páginas pueden aportar el marco necesario para tratar después las tecnologías y cómo afectan al Parlamento y sus funciones.

#### **A.- Democracia ateniense**

Es frecuente situar el origen de la democracia en la Grecia clásica en los siglos VI y V a.C. Como es sabido, Atenas fue una de las primeras ciudades en establecer un sistema democrático<sup>29</sup>, y en hacerlo de manera estable, pues pervivió más de 180 años<sup>30</sup>. Este

---

<sup>28</sup> CEBRIÁN ZAZURCA, E., *Democracia representativa y deliberación en internet. Fundamentación teórica de un modelo de participación política*. Universidad de Zaragoza. Zaragoza, 2010. pp. 23-85.

<sup>29</sup> Según algunos autores parece haber base firme (aunque no desarrollada al completo) para sostener que los fenicios establecieron en Asia Occidental un modelo similar a la ciudad-estado o polis de la Grecia arcaica y clásica. DEL ÁGUILA TEJERINA, R., “Los precursores de la idea de democracia: la democracia ateniense”. En DEL ÁGUILA TEJERINA, R. y VALLESPÍN OÑA, F., y otros (eds.), *La democracia en sus textos*. Alianza. Madrid, 1998. p. 15.

<sup>30</sup> Se comprende esta etapa desde el 508 a.C (las reformas de Clístenes) hasta la hegemonía macedonia que supuso la supresión de las instituciones democráticas en el 322 a.C.

sistema democrático surgido en Atenas fue la culminación de un proceso de sucesivas reformas que tuvieron lugar durante el siglo VI. A.C. y que finalizó en el sistema de Clístenes (c. 570-c.507 a.C). Aunque los elementos fundamentales de la democracia ateniense quedan completamente perfilados tras Clístenes, es necesario mencionar que fue gracias a las reformas previas que llevaron a cabo Solón<sup>31</sup> (c.639-560 a.C), Pisístrato (c.600-527 a.C) e Hipias. No es objeto de nuestro estudio abordar la evolución del modelo de democracia ateniense desde Solón hasta Clístenes pero sí conviene destacar cómo las reformas que lleva a cabo éste último constituyen la primera separación entre el orden social y el orden político y la autonomía del último con respecto al primero.

Resulta un lugar común considerar la democracia ateniense como el modelo acabado y perfecto de la democracia directa. Suele mencionarse como paradigma de esta democracia directa la Asamblea o Ekklesía, uno de sus organismos políticos. Esta Asamblea, a diferencia de a los Parlamentos como los conocemos hoy, no era una cámara de representantes elegidos, sino que estaba integrada por cualquier ciudadano que quisiera participar. La Asamblea tenía como funciones principales llevar a cabo las órdenes ejecutivas, elegir a algunos funcionarios (compartida con los tribunales) legislar y juzgar delitos y crímenes políticos.

Sin embargo, como señala CEBRIÁN ZAZURCA, el modelo democrático de Atenas difería notablemente de lo que hoy entendemos por democracia por diversos motivos. En primer lugar porque solamente eran considerados ciudadanos, y por tanto podían disfrutar de derechos políticos, los varones atenienses mayores de veinte años<sup>32</sup>: se consideraba ciudadano únicamente a aquel varón capaz de ocupar un cargo público y por tanto apto para participar del gobierno de la ciudad “en uso de la *parresía* (libertad

---

<sup>31</sup> De la reforma soloniana podemos destacar varios aspectos relevantes para nuestro estudio: por un lado el “*demos*” empieza e intervenir en al ámbito judicial a través de un tribunal de apelación (Heliea) en detrimento de los *eupatridai*, un conjunto de familias que tomaba las decisiones políticas colectivas. A partir de Solón todos los ciudadanos son aptos para iniciar un proceso acusatorio. Por otro lado desde la reforma de Solón las reuniones de la Asamblea se convierten en periódicas y se amplía el elenco de temas a tratar; también es importante la forma de resolver estos asuntos: se determina que se decida por votación sustituyendo la “aclamación”. DEL ÁGUILA TEJERINA, R., “Los precursores de la idea de democracia: la democracia ateniense”...*Op. Cit.* pp. 15 y ss.

<sup>32</sup> Por lo tanto ni las mujeres (que se consideraban ciudadanas pero no podían participar en la política) ni los metecos (residentes no ciudadanos) ni por supuesto los esclavos gozaban de derecho político alguno.

del lenguaje), *isonomía* (igualdad ante la Ley) e *isegoría* (libertad de acceso y de palabra en la asamblea) en el *ágora* (asamblea)”<sup>33</sup>. En segundo lugar, los poderes importantes o decisivos sobre la ciudad no los ostentaba la asamblea sino otras instituciones<sup>34</sup> que ejercían importantes funciones políticas y que incluso podían revocar las decisiones de la Asamblea. Además, en la democracia ateniense era frecuente utilizar el método del sorteo para elegir los cargos de estas instituciones.

Aunque estas cuestiones sorprenden a más de un autor<sup>35</sup> en este periodo histórico el pueblo de Atenas se convierte en soberano y el ejercicio de la ciudadanía deja de ser un privilegio de la aristocracia. En palabras de HELD: *“La democracia ateniense se caracterizaba por un compromiso generalizado con el principio de la virtud cívica: la dedicación a la ciudad-estado republicana y la subordinación de la vida privada a los asuntos públicos y al bien general”*<sup>36</sup>

## **B.- Discurso republicano**

El siguiente concepto que vamos a estudiar en nuestro análisis sobre los modelos de democracia es el discurso republicano o “republicanismo”.

### **Origen del discurso republicano**

Las formulaciones teóricas de Aristóteles sobre el gobierno, que son esenciales en la construcción del concepto de democracia, se consideran las bases del republicanismo. El filósofo griego expone su modelo de teoría política en su obra “Política”. Para

---

<sup>33</sup> RIVERO RODRÍGUEZ, A., “Representación política y participación”. En DEL ÁGUILA TEJERINA, R. (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid, 2005. p. 208.

<sup>34</sup> Estamos hablando de las magistraturas (archai) el consejo (Boulé), o los tribunales (dikasteria)

<sup>35</sup> Como dice CEBRIÁN ZAZURCA: *“La reacción más común al saber que el sorteo era una práctica utilizada en la ilustre Grecia clásica, en esa Atenas que funda y desarrolla alguna de nuestras más importantes categorías políticas actuales, es la de la sorpresa; a veces incluso, la de la estupefacción (...) en Grecia la idea democrática no podría explicarse desde la idea de libertad, puesto que la voluntad del pueblo quedaba absorbida por la voluntad misteriosa y divina del ente político, siendo de ésta de quien dependía el destino de la polis, y no de la voluntad democrática del pueblo. Es lo mismo que ocurrirá después con la voluntad divina de la civitas romana, con la creación del populus romanus, no como algo real y efectivo sino como una entelequia luego reproducida por todos los totalitarismos modernos”*. CEBRIÁN ZAZURCA, E., *Democracia representativa y deliberación en Internet...Op. Cit.* p.25.

<sup>36</sup> HELD, D. *Modelos de democracia*. Alianza. Madrid, 2007.p. 35.

Aristóteles las formas de gobierno se clasifican en función del número de aquellos que lo ejercen. De esta manera el gobierno de uno sería la monarquía (que degenera en la tiranía), el gobierno de los mejores o de unos pocos sería la aristocracia (que degenera en la oligarquía) y el gobierno de los muchos sería la “politeia” que hoy llamamos democracia (que degenera en la demagogia). Para el *estagirita* la degeneración de un gobierno se produce cuando éste no se ejerce respetando la ley y el bien común y persiguiendo el interés particular de la clase que gobierna. Aristóteles propugna un gobierno virtuoso en el que prevaleciendo la voluntad de la mayoría las funciones de gobierno las ostenten aquellas personas mejor capacitadas. Como aparece en otros aspectos de su obra, la virtud está en el término medio que, aplicándolo a la política y a las formas de gobierno, es lo que denomina una constitución mixta o un gobierno mixto<sup>37</sup>: el gobierno de los mejores que buscan la voluntad de los muchos.

Se podría decir que, en grandes líneas, así se resume la teoría política de Aristóteles. Pero el discurso republicano que nace de esta construcción conceptual va más allá tomando forma a través de la historia del pensamiento político de diversas maneras.

### ***Las diversas concepciones del discurso republicano***

RIVERO<sup>38</sup> encuentra en el significado del discurso republicano cuatro concepciones diferentes: primero, el republicanismo como doctrina enemiga de la democracia ateniense estudiada en el anterior epígrafe; segundo como una forma de gobierno para contrarrestar el gobierno de uno (la monarquía que degenera en la tiranía); tercero como propiciador del “rebrotar” democrático del siglo XVIII (el nacimiento de los Estados Unidos de América); y en cuarto lugar como una crítica a las democracias liberales reclamando el papel activo del ciudadano y su reconocimiento normativo propio de las repúblicas antiguas.

---

<sup>37</sup> Sobre el concepto de gobierno mixto ya se pronunció Alexis de Tocqueville de manera escéptica: “No existe un gobierno mixto (...) porque en cada sociedad se acaba por descubrir un principio de acción que domina todos los demás”. TOCQUEVILLE, A. de, *La democracia en América*, tomo I. Aguilar. Madrid, 1990. p. 246.

<sup>38</sup> RIVERO RODRÍGUEZ, Á., “El discurso republicano”. En DEL ÁGUILA TEJERINA, R. y VALLESPÍN OÑA, F. y otros (eds.), *La democracia en sus textos*, Alianza. Madrid, 1998. p. 207.

## ***Republicanism conservador y republicanism popular***

Otro autor que estudia cómo se desarrolla transversalmente el republicanismo en la historia de pensamiento político es Robert Dahl. DAHL establece una diferenciación entre un republicanismo *conservador* o aristocrático y otro “*radical, popular o democrático*”<sup>39</sup>. Por republicanismo conservador se comprende el pensamiento político marcado por el rechazo del gobierno de muchos: el pueblo debe participar en la elección de los gobernantes pero no en el ejercicio del gobierno. DAHL encuadra en este grupo a autores como el propio Aristóteles, Marco Tulio Cicerón<sup>40</sup>, Guicciardini<sup>41</sup> o los Federalistas como Hamilton. El republicanismo radical por su parte no se opone al gobierno de “los muchos”, sino al gobierno de “los pocos” (aristocracia que degenera en oligarquía). Una de las características esenciales de esta corriente es la propuesta de solución, ante las sociedades cada vez más igualitarias pero con intereses pluralistas, de establecer una separación de poderes que evite la concentración de poder y contribuya al equilibrio de los intereses. Dentro del grupo de republicanos radicales podemos

---

<sup>39</sup> DAHL, R. A., *La democracia y sus críticos*. Paidós. Barcelona, 1992. pp. 35-39.

<sup>40</sup> Marco Tulio Cicerón, en su tratado “La República” propone la constitución mixta como la mejor forma de gobierno defendida por un príncipe (optimus civis), educado y preparado para este cometido y que ejerza su poder defendiendo este sistema de gobierno. Conviene darle el marco adecuado a la aportación de Cicerón pues hemos pasado sin hacer mención a un hecho relevante: en la época de la república romana se produce una cosificación absoluta de los asuntos públicos. Nos explicamos: en la política griega se trataban los asuntos comunes apoyándose no en el *qué* de las cosas sino en la opinión (doxa) que los hombres tenían de éstas, surgiendo así la retórica y la sofística. Esta retórica sofística, gracias al pensamiento de Aristóteles es sustituido por el diálogo y la deliberación. Es más, supone un cambio más relevante que una modificación en el procedimiento. El derecho romano se va formando como una idea autónoma que halla su razón en sí misma, en la realidad que configura en contraposición al funcionamiento griego que aparece vinculado a una idea cósmica de la justicia.

<sup>41</sup> Francesco Guicciardini, miembro de una de las grandes familias aristocráticas de Florencia (ottimati: aristocracia de las grandes familias de mercaderes y líderes de las más importantes corporaciones) consideraba que mientras que la igualdad ante la ley debía procurarse sin limitaciones, el acceso a los cargos públicos no podía ser completamente libre y debía sujetarse a determinados límites: se percibe la radical negativa a que el destino de los ciudadanos quedara en manos de los elegidos. Guicciardini sostenía que el pueblo puede juzgar personas o decisiones, pero es incapaz de gobernarse a sí mismo.

mencionar a Maquiavelo<sup>42</sup>, Latini<sup>43</sup>, Marsilio de Padua<sup>44</sup>, Rousseau, Harrington<sup>45</sup> o Jefferson.

***Republicanism protector y republicanism desarrollista: las ciudades-república italianas y el concepto de voluntad general de Rousseau***

Otra posible diferenciación de los republicanismos es la que realiza David Held. HELD distingue entre un republicanism *protector* y un republicanism *desarrollista*.

El republicanism protector comprende a aquellos autores que entienden que la participación política es una condición esencial para la libertad de los ciudadanos pues si la ciudadanía no es capaz de gobernarse a sí misma, será dominada por otros; en palabras de SKINNER *“el argumento afirma que si nos limitamos a dejar la tarea de gobernar a individuos o grupos dirigentes, debemos esperar de ellos que gobiernen a favor de sus propios intereses, más que en interés del conjunto de la sociedad. La moraleja (...) nos advierte que jamás debemos confiar en los príncipes. Si queremos asegurar que los gobiernos actúen de acuerdo con los intereses del pueblo, de alguna*

---

<sup>42</sup> Nicolás de MAQUIAVELO (1469-1527) se pregunta cómo lograr la virtud en el gobierno partiendo de la premisa de Platón de que todos los hombres son egoístas e incapaces de hacer algo bueno salvo si están obligados por necesidad. Para ello propone dos mecanismos institucionales que considera esenciales: la defensa del culto religioso y la aplicación de la ley. Para Maquiavelo las leyes (en la línea aristotélica) deben ser buenas y por lo tanto fomentar el civismo y el interés de todos. En su discurso, el gobierno mixto aristotélico no sólo compensa deficiencias de los regímenes simples sino que también consigue equilibrar intereses contrapuestos entre diversos grupos sociales.

<sup>43</sup> Brunetto de LATINI fue uno de los principales pensadores republicanos renacentistas. En su obra “Los libros del tesoro” hay un capítulo final titulado “el gobierno de las ciudades” en el que compara las virtudes del gobierno electivo con la degeneración en tiranía de los sistemas de gobierno hereditario.

<sup>44</sup> Marsilio de Padua en su obra “Defensor Pacis” de 1324 defiende un modelo de gobierno basado en la soberanía popular en el que son factibles consejos de autogobierno y se establecen a través de procesos electivos gobernantes o administradores encargados de velar por el cumplimiento y aplicación de la ley en defensa de los intereses de los ciudadanos.

<sup>45</sup> La aportación de James HARRINGTON al discurso republicano se refiere principalmente a la relación entre el sorteo y la rotación. En su obra “La república de Oceana” critica el sistema de sorteo de la democracia ateniense, defendiendo la elección pues contribuye a seleccionar élites preexistentes. En la citada obra crea una ficción utópica llamada Oceana en donde la rotación es de dos tipos: plena o limitada. La rotación plena es la que se produce entre los electores, y la limitada es la que se produce entre los elegidos, esto es entre la aristocracia natural así reconocida por los electores. En este esquema no hay, por tanto, conflicto entre el principio de rotación y el principio electivo, pues la rotación sólo se aplica de modo pleno a los electores y no a los elegidos. HARRINGTON, J., *La república de Oceana* (orig. 1656). Fondo de Cultura Económica. México D.F., 1987. *Passim*.



*manera debemos asegurar que nosotros, el pueblo, actuemos como nuestro propio gobierno*"<sup>46</sup>.

En este grupo se puede incluir a todos los teóricos defensores de la constitución mixta a que nos hemos referido anteriormente. El modelo principal de esta corriente son las ciudades italianas del Renacimiento<sup>47</sup>. Las principales ciudades-república italianas fueron Florencia y Venecia. En el caso de Florencia se dieron lugar varios periodos republicanos<sup>48</sup> en los que se pusieron en marcha una combinación de sorteo y rotación<sup>49</sup>. La igualdad ante la ley y el libre acceso a los cargos públicos fueron los dos valores esenciales del republicanismo florentino. En el caso de la república de Venecia se puede destacar la puesta en marcha de un sistema mixto de sorteo y elección de magistrados. El más famoso teórico de esta Constitución veneciana fue Gasparo Contarini. Se podría decir que uno de los argumentos más relevantes que nos han dejado los ideólogos de las ciudades-república es establecer la relación entre libertad y participación: cuanta más participación en los asuntos públicos más garantías de libertad para el pueblo.

El republicanismo *desarrollista* en cambio entiende que los ciudadanos defienden su libertad en la medida en que se garantiza la igualdad política y económica. Esta corriente encuentra su máximo exponente en Jean Jacques Rousseau<sup>50</sup>. CEBRIÁN apunta acertadamente que para exponer los elementos principales del pensamiento de Rousseau sirve de ayuda la imagen de dos líneas que se cortan formando una intersección. Una de esas líneas tiene en un extremo la libertad humana como ideal y en el otro las condiciones necesarias para lograrlo: se trata de compaginar la libertad

---

<sup>46</sup> SKINNER, Q., "Las ciudades-república italianas". En DUNN, J. (dir.), *Democracia. El viaje inacabado (508 a.C. – 1993 d.C.)*. Tusquets. Barcelona, 1995. pp. 70-82.

<sup>47</sup> También son un modelo de gobierno republicano las ciudades de los Estados Unidos de Norteamérica durante el siglo XVIII.

<sup>48</sup> Principalmente los periodos comprendidos de 1494 a 1512 y de 1527 a 1530.

<sup>49</sup> "era el juicio de los otros, no, como en Atenas, el voluntariado combinado con las perspectivas de sanciones, lo que se suponía aseguraba la eliminación de los incompetentes". MANIN, B., *Los principios del gobierno representativo*. Alianza. Madrid, 1998. p. 36.

<sup>50</sup> Rousseau se opone a la democracia liberal representativa, acercándose a la democracia directa de la Grecia clásica, a través de la inclusión en su pensamiento de elementos propios del republicanismo romano y renacentista.

total con una seguridad jurídica plena que la haga posible. La segunda línea tiene en un extremo la libertad y en el otro la igualdad. Para hacer posible esa combinación entre seguridad y libertad Rousseau aporta el concepto de la voluntad general<sup>51</sup>. La voluntad general es la suma de las voluntades e intereses particulares, por medio de contrato social, en una búsqueda dirigida al bien común. Difiere, por tanto de la voluntad de todos que consiste en la suma de las voluntades individuales. Y como una de las características esenciales de la voluntad general es que no puede ser representada, el poder legislativo ha de estar siempre en manos del pueblo y el poder ejecutivo se articula a través del sorteo y la elección. En palabras de VALLESPÍN, *“su teoría constituye el más elaborado intento, antes de Marx, por acercarse a la identidad entre sociedad civil y política; por tratar de configurar un concepto de comunidad que trascienda los intereses particulares; por poner en marcha la teoría de la soberanía popular y los valores de la vida pública; y, sin duda, por apuntar la tendencia hacia una sociedad igualitaria”*<sup>52</sup>.

### ***El Neorrepblicanismo***

En la actualidad el discurso republicano encuentra una de sus figuras más prominentes en Philip Pettit<sup>53</sup> considerado padre del “Neorrepblicanismo”<sup>54</sup>. A Pettit se le atribuye el haber sido capaz de convertir el republicanismo en un programa ideológico contemporáneo. Su teoría política se sustenta sobre dos bases fundamentales: la no dominación y la “disputabilidad” que pueda otorgarle al pueblo el asentamiento de una democracia deliberativa. Así, el neorrepblicanismo tiene como idea fundamental la defensa del ciudadano frente a la dominación, sea pública (por parte del Estado) o privada (intereses privados).<sup>55</sup> PETTIT, para construir su discurso político, se centra en la

---

<sup>51</sup> La voluntad general es un concepto tomado por Rousseau de la teología de Malebranche para quien suponía el acto por el cual Dios regla el orden de los acontecimientos.

<sup>52</sup> VALLESPÍN OÑA, F., “El discurso de la democracia radical”. En DEL ÁGUILA TEJERINA, R., VALLESPÍN OÑA, F. y otros (eds.), *La democracia en sus textos*. Alianza. Madrid, 1998. p. 67.

<sup>53</sup> PETTIT, P., *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Paidós. Barcelona, 1992.

<sup>54</sup> Entre otros autores que formulan readaptaciones del republicanismo podemos mencionar a SKINNER o POCOCK.

<sup>55</sup> Para PETTIT *“el ideal republicano requiere que el gobierno desarrolle políticas públicas que protejan y empoderen a los más débiles y, segundo, que el Estado mismo no se convierta en una fuente de dominación promoviendo restricciones constitucionales y democráticas a su propio actuar.”*. VATTER, M., “Republicanism y teoría del Gobierno. Philipp Pettit entrevistado por Miguel Vatter”. En *Revista Pléyade*,

teoría de la libertad como no-dominación por la cual establece que un individuo sólo es libre si conserva su autodominio y puede lograr cualquier aspiración privada sin interferencia alguna<sup>56</sup>. Para PETTIT el valor político supremo es la libertad como no-dominación que consiste *“en un status a través del cual el ciudadano está lo suficientemente protegido y empoderado como para ser capaz de mirar a los ojos a los otros; nadie tiene que vivir bajo el poder de un dominus o un amo. Si al gobierno se le exige confeccionar su organización y actividad en orden a promover aquel simple sencillo valor entra la ciudadanía, entonces deberá adoptar un rango particular de políticas. Así, deberá otorgar una infraestructura de seguridad social y legal para todos; asegurar a aquellos que son particularmente vulnerables a la opresión de los demás; y por último asegurar que exista una serie de arreglos constitucionales y democráticos que prevengan contra la posibilidad de que el gobierno se transforme en dominador”*. El concepto de libertad de Pettit es, por lo tanto triádico: uno es libre *de* ser dominado *para* hacer algo. La clave de la libertad como no dominación consiste en que no exista interferencia de una voluntad. Puede servirnos para explicar mejor esta idea la clásica diferenciación entre el esclavo y el hombre libre: el esclavo se encuentra en posición de dependencia, mientras que en el hombre libre no existe limitación alguna. Este ejemplo ilustrativo es el que utiliza Pettit para diferenciar la libertad como no interferencia de la libertad como no dominación: entre el amo y el esclavo, el primero puede intervenir en la voluntad del esclavo de manera arbitraria, buscando un interés que no tiene porqué ser compartido por el afectado. La interferencia supone siempre un límite intencional a la capacidad de elección de las personas, es decir, al alcance y dominio de su libertad. El republicanismo de Pettit no trata de combatir cualquier tipo de interferencia voluntaria, sino que

---

nº4, 2009. Disponible en: <http://www.caip.cl/wp-content/uploads/12.-Vatter-Republicanismo-Y-Teoria-Del-Gobierno-Philip-Pettit-Entrevista.pdf>.

<sup>56</sup> Se entiende que hay dominación *“en la medida en que un grupo o individuo está en posición de interferir arbitrariamente en sus asuntos. El agente dominador no está forzado a seguir los intereses declarados del individuo objeto de la interferencia [...] sino que puede interferir más o menos según su voluntad o conforme a los dictados de su propio juicio. Un acto de interferencia será arbitrario en la medida en que no está controlado por los intereses reconocidos de la víctima, sino [...] por el arbitrio de quien interfiere, donde arbitrio puede referirse a la voluntad o al juicio. La arbitrariedad del acto está establecida por los controles a los que está sujeto, no por los fines que se logra realizar”*. PETTIT, P., “Anatomía de la dominación”. En CONILL, J. y CROCKER, D. A. (eds.), Republicanismo y educación cívica. ¿Más allá del liberalismo?. Comares. Granada, 2003. p. 191.

rechaza cualquier tipo de interferencia si ésta es arbitraria<sup>57</sup>. Para Pettit la participación política es uno de los pilares fundamentales de la democracia pues propicia hábitos interactivos, contribuye a la deliberación pública y favorece el fortalecimiento de la autonomía individual<sup>58</sup>. Efectivamente como la participación política demanda un alto grado de voluntad democrática, a mayor compromiso participativo mayor responsabilidad sobre aquellas decisiones políticas clave que requieren más control político lo que contribuye a la estabilidad y a una mejor gobernabilidad<sup>59</sup>. Para Pettit, en lo que se refiere a la participación, es más importante conseguir que los ciudadanos puedan someter a crítica las decisiones de los poderes públicos, que el hecho de que las leyes emanen de la participación. Esto requerirá una organización institucional que articule cómo puede ejercer la ciudadanía este control.

### **C.- Discurso liberal**

El último de los modelos de democracia que vamos a estudiar es el discurso liberal. El liberalismo, según definición de HELD, se refiere a la *“defensa de los valores de libertad de elección, razón y tolerancia frente a la tiranía, el sistema absolutista y la intolerancia religiosa”*.<sup>60</sup> El liberalismo puede dividirse en dos grandes corrientes según la diferenciación –convertida ya en clásica– que hizo MACPHERSON<sup>61</sup> en 1982. En esta clasificación se distingue una democracia “protectora” regido por el principio de protección (valga la redundancia) del ciudadano frente a los gobernantes: el gobierno debe ejercerse desarrollando políticas que se ajusten a los intereses de la ciudadanía. La participación en este caso es una derivación instrumental de los principios liberales. En

---

<sup>57</sup> Se entiende por arbitraria aquella que está controlada por la voluntad o el juicio de quien interfiere (arbitrium) y cuya voluntad no se vea determinada por los intereses de quienes padecen tal interferencia.

<sup>58</sup> DEL ÁGUILA TEJERINA, R., “La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad”. En *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 12, 1996. Buenos Aires. p.36.

<sup>59</sup> “el mismo acto participativo a través de la deliberación construye los fines públicos demandados por una sociedad dinámica de problemas. El ideal de la democracia fuerte va más allá de la representación política y viene a afirmar los principios liberales de la libertad, la igualdad y la justicia social, alimentados ahora a través del propio ejercicio de la participación y creación comunitaria”. BACKENKÖHLER CASAJÚS, C. H., “El neorrepblicanismo de Philip Pettit”. En AGUILERA, R. y ESCÁMEZ, S. (eds.), *Pensamiento Político Contemporáneo. Una panorámica*. Porrúa. México, 2008. Disponible en: <http://www.porrúa.mx/pagina-interior.php?id=249237>.

<sup>60</sup> HELD, D. *Modelos de democracia*. Op. Cit. p. 97.

<sup>61</sup> MACPHERSON, C.B., *La democracia liberal y su época*, Alianza. Madrid, 1982.

la medida en que las libertades están garantizadas se participa; o al revés: la participación será un factor que contribuya a esta defensa de los intereses ciudadanos.

En cambio, para la otra corriente, la llamada democracia “desarrollista” la participación es esencial en la construcción de la ciudadanía comprometida. No se concibe la participación como una consecuencia de lo que se quiere lograr, a modo de derivación instrumental; más bien es parte esencial de aquello que se quiere conseguir. Se plantea la participación, por lo tanto, como un elemento moral autónomo de los principios liberales<sup>62</sup>.

### **Principales autores del discurso liberal**

Para comprender el discurso liberal debemos analizar cuáles son los principales autores y sus aportaciones más relevantes a esta teoría política. El primer autor en el que debemos fijarnos es Thomas Hobbes. Explica CEBRIÁN que Hobbes no es propiamente un liberal pero representa el tránsito del absolutismo al liberalismo. Su pensamiento acaba siendo un *“pórtico del liberalismo”*<sup>63</sup> a pesar de que se podría decir que estamos ante el último absolutista. El absolutismo de Hobbes proviene del egoísmo ilustrado que considera que el Estado más útil es el autoritario si permite que el individuo se desenvuelva adecuadamente. Hobbes parte de un estado de naturaleza en el que el hombre está en guerra contra el hombre (*“Bellum omnium contra omnes”*: guerra de todos contra todos). Sólo por el instinto de conservación se llega a un contrato en el que se transfiere al Estado la tutela de los derechos y libertades. Como explica ABELLÁN *“el elemento moderno de la formulación de Hobbes reside en que ya no existen, según la idea medieval, sujetos singularizados, es decir, los estamentos, sino que ahora sólo hay masas, incapaces de organizarse a sí mismas. Estas conceden su representación como unidad al soberano, quien, por tanto, es un representante autorizado o designado por la*

---

<sup>62</sup> GARCÍA GUITIÁN, E., “El discurso liberal: democracia y representación”. En AGUILAR TEJERINA, R. DEL Y VALLESPÍN OÑA, F. y otros (eds.), *La democracia en sus textos*. Alianza. Madrid, 1998. p. 124.

<sup>63</sup> “Efectivamente el interés que pueda tener el acercarnos al pensamiento de Thomas Hobbes se debe a su papel como pórtico del liberalismo”. CEBRIÁN ZAZURCA, E. *Democracia representativa y deliberación en Internet*. Op. Cit. p. 74.

*multitud para que ejerza el poder*"<sup>64</sup>. Así, la representación es la voluntad del soberano representante que ha producido la unidad del pueblo. Y -aquí se comprueba el absolutismo de Hobbes- en el ejercicio de ese poder el soberano no tiene límites temporales ni materiales

El pensamiento de Hobbes es un preludio del de John Locke. Es conocido el enfoque empírico de las ciencias sociales en el pensamiento de Locke pero a la vez este empirismo convive con un iusnaturalismo que le lleva a reconocer derechos innatos absolutos en los hombres: en este estado de naturaleza se encuentran las bases de la integración en la sociedad el hombre. A diferencia de Hobbes el estado de naturaleza en Locke es pacífico. El pueblo es propietario y el pacto para crear el Estado se realiza para que los gobernadores administren esa propiedad: el bienestar y la prosperidad del pueblo. La legitimidad del Estado para Locke está en el consentimiento del pueblo y el poder supremo es el poder legislativo. Para LOCKE, *"la primera y fundamental ley positiva de todas las repúblicas es el establecimiento del poder legislativo, así como la primera y fundamental ley natural, que va a gobernar a un legislativo mismo, es la preservación de la sociedad, y hasta donde se concibe con el bien público, de toda persona en ella. Este poder legislativo no es únicamente el poder supremo de la república sino que es sagrado e inalterable en las manos en que la comunidad lo ha colocado una vez; tampoco puede ningún edicto de nadie, cualquiera que fuere la forma en que estuviese concebido o el poder que lo respalde, tener la fuerza y obligación de ley, sino cuenta con su sanción por parte de este legislativo que el público ha escogido y designado"*<sup>65</sup>. Así, leyes, jueces y política se han de dedicar principalmente a garantizar la propiedad.

En este breve análisis de los principales autores del liberalismo no podría faltar hablar del Barón de Montesquieu<sup>66</sup>. A pesar de que Montesquieu ha suministrado al liberalismo algunos de sus elementos cardinales, es fácil encontrar en su pensamiento elementos

---

<sup>64</sup> ABELLÁN, A.M., "Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la Representación Política". En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 92, abril-junio de 1996. Madrid. p. 164.

<sup>65</sup> LOCKE, J., *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Altaya. Barcelona, 1994. p. 59.

<sup>66</sup> Charles-Louis de Secondat, Barón de Montesquieu (1689-1755).

del discurso republicano, quizá presentadas como correcciones a éste. Efectivamente, entender la doctrina de la separación de poderes como un sistema que equilibre con un sistema de pesos y contrapesos la actuación de los gobernantes es uno de los pilares del discurso liberal. Pero, como apunta CEBRIÁN ZAZURCA, también son una reformulación de la republicana constitución mixta que trataba de conjurar el peligro de una sucesión cíclica de regímenes políticos que van progresivamente degenerando (anacyclosis politeion)<sup>67</sup>.

Por último y de la misma manera que hicimos en el epígrafe anterior hacemos una breve mención de una figura esencial en el discurso liberal en la actualidad destacando a John Rawls. El principio básico de la Teoría de la Justicia de RAWLS es la justicia como imparcialidad. Para RAWLS el Estado debe ser neutral respecto a los valores: no es misión del Estado promover el bien, sino tan sólo asegurar la convivencia. El proyecto rawlsiano se concibe como un sistema de principios que permita reformar o abolir las instituciones injustas. Como explica ZAVALA *“la desconfianza de Rawls respecto a las instituciones democráticas se manifiesta al negar la posibilidad de que la decisión soberana recaiga en el parlamento”*<sup>68</sup>. Para RAWLS la decisión no puede ser competencia del parlamento ni de los tribunales, sino de los tres poderes en su conjunto, siendo todas y cada uno de ellos responsables ante el pueblo<sup>69</sup>. RAWLS distingue entre una ley suprema (higher law) y ley ordinaria (ordinary law) con el fin de atribuir de la máxima autoridad al pueblo ante una inminente corrupción de las instituciones políticas.

---

<sup>67</sup> Como explica HELD: *“al presentar argumentos convincentes a favor de una constitución basada en tres órganos distintos, con poderes legales separados, Montesquieu estableció firmemente una idea que sería crucial, por un lado, en los intentos de restringir la autoridad muy centralizada, y por otro, para asegurar que el “gobierno virtuoso” depende menos de individuos heroicos o de la disciplina cívica y más de un sistema de frenos y equilibrios”*. HELD, D., *Modelos de democracia*. Op. Cit. p. 109.

<sup>68</sup> ZAVALA HYDE, C., *“Paradojas de la representación política en el liberalismo de John Rawls”*. En *Actas de las VI Jornadas de Filosofía Política*. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, 2009. Disponible en: [http://www.ub.edu/demoment/jornadasfp2009/comunicaciones/4\\_jueves/zavala-carlos-representacion-liberalismo.pdf](http://www.ub.edu/demoment/jornadasfp2009/comunicaciones/4_jueves/zavala-carlos-representacion-liberalismo.pdf)

<sup>69</sup> *“In constitutional government the ultimate power cannot be left to the legislature or to a supreme court, which is only the highest judicial interpreter of the constitution. Ultimate power is held by the three branches in a duly specified relation with one another with each responsible to the people”*. RAWLS, J. *“Political Liberalism”*. Columbia University Press, New York, 1993. p. 232.

### 1.1.3.- La representación política

Hasta ahora, en nuestro acercamiento al concepto de representación hemos utilizado categorías genéricas. Toca ahora hablar del tipo de representación que nos interesa en nuestro estudio: la representación política que en esencia da forma a la democracia representativa y da origen a la institución del Parlamento. La representación política, como dirá GARCÍA ROCA, *“es una atribución de competencia y de legitimidad a ciertos cargos públicos para decidir acerca de la voluntad de los órganos del Estado con arreglo a un proyecto o programa presentado en una concurrencia electoral entre los ciudadanos”*<sup>70</sup>.

Como hemos explicado al inicio de este capítulo vamos a hacer un esfuerzo por separar representación política de Parlamento con el fin de obtener de manera precisa las notas introductorias que requiere este trabajo de investigación sobre la influencia de la tecnología en las funciones del Parlamento. Sin embargo, es inevitable que a la hora de explicar las notas fundamentales de la representación política hagamos referencia a la institución parlamentaria. Por este motivo, en este apartado nos referiremos indistintamente al Parlamento y a la representación política dejando para el siguiente epígrafe el estudio del Parlamento como institución de la democracia representativa.

#### **A.- Origen y evolución histórica de la representación política**

El concepto de representación política tiene su origen en la Revolución Francesa y su elaboración más perfecta se encuentra en la Constitución de 1791 en la que se declara que *“los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de la Nación entera, y no podrá dárseles mandato alguno”*<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Aranzadi. Pamplona, 1999. p. 46.

<sup>71</sup> Constitución Francesa de 1791. Capítulo I, Sección III. Artículo 7 (39).



Este enunciado expresa la superación de un concepto de representación que provenía de los Parlamentos medievales y construido sobre las bases del Derecho Privado. En ese tiempo, la representación política estaba construida a modo de un acto jurídico en el que quedaban perfectamente definidos los sujetos de la representación y el contenido y extensión de la misma. Se trataba de una representación como explicará DE VEGA de “*restringidos contornos*” pues “*el representante únicamente podía operar dentro de los límites que el mandado le confería, y que venían puntualmente establecidos en los cuadernos de instrucciones*”. Se trataba por tanto de una técnica de representación concebida en la forma de mandato imperativo y en la que el representante únicamente actuaba en nombre de las personas o instituciones que lo habían designado<sup>72</sup>.

Esta forma de entender la representación estuvo vigente tanto en Inglaterra como en los Parlamentos medievales europeos durante varios siglos hasta ser sustituida por el mandato representativo. Así, los procesos revolucionarios burgueses, lograron cambiar la figura del mandato imperativo por el mandato representativo. A partir de entonces hay dos aspectos esenciales que modifican sustancialmente el concepto de representación política. Por un lado se prohíbe el mandado imperativo en la mayor parte de los textos constitucionales<sup>73</sup>. Por otro es importante destacar cómo la relación entre representante y representado deja de ser una relación personal y pasa a ser una relación nacional: la representación se convierte en la única forma de articular la soberanía nacional. A esta misma conclusión llegaría uno de los principales enemigos de la revolución, Edmund Burke, cuando en su discurso a los electores de Bristol en 1774 se

---

<sup>72</sup> Como explica MARONGIU no se trataba de una “mandatario” de la *universitas* del pueblo sino sólo de aquellos que lo habían designado o elegido. para la teoría política medieval esa universitas sólo podía estar representada por el Señor, el Monarca que a través de figuras como la *traslatio* o la *concessio* se convertía en virtud de un pacto entre el Monarca y el pueblo en *maior populo* o *maior príncipe*. MARONGIU, A., *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell’Età moderna*. Giuffrè. Milano, 1962. p. 509.

<sup>73</sup> Existen algunas excepciones a la prohibición del mandato imperativo. Por el ejemplo el *Recall* de algunos estados americano (Oregón, California), el *Abberufungsrecht* de algunos cantones suizos (Berna, Lucerna) o la revocación del mandato recogida en el constitucionalismo socialista. Sobre ésta última destacamos las ideas de Lenin recogidas en el Decreto 2-XII-1917: “*Toda institución electiva, o asamblea representativa, sólo puede ser considerada realmente democrática y representante efectiva de la voluntad popular, si se reconoce y aplica el derecho de los electores a revocar a sus elegidos*”. DE VEGA, P., “Significado constitucional de la Representación Política”. En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 44, marzo-abril de 1985. Madrid. p. 25.

refería al Parlamento como la *“asamblea deliberante de una nación (...) donde no deberían existir como guía objetivos y prejuicios locales sino el bien general”*<sup>74</sup>.

Sin embargo a este cambio no se llega ni al mismo tiempo, ni por las mismas razones. Como explica FERNÁNDEZ DE CARVAJAL *“al mandato representativo llegan los ingleses a la inglesa, esto es, por tanteos empíricos y sin rezongantes construcciones teóricas”*<sup>75</sup>, mientras que los continentales por su parte lo hacen por la vía revolucionaria y por el pensamiento de SIEYÉS<sup>76</sup> y sus seguidores<sup>77</sup>. Para RUBIO LLORENTE<sup>78</sup> la representación política encuentra su más célebre consagración en el discurso de Sieyés en el que propone la abolición de las provincias históricas y su sustitución por departamentos artificiales. Para Sieyés la democracia entendida como expresión de la voluntad del pueblo era posible en comunidades integradas por ciudadanos ociosos (como en las polis griegas) pero no es posible en comunidades políticas más complejas y articuladas como las que existían a comienzos del siglo XVIII, en las que debido a la especialización y división del trabajo no es posible participar de todas las cuestiones de la comunidad. Así, este principio organizativo general presente en todas las sociedades complejas (la necesidad de división del trabajo y especialización) constituye una de las dos raíces del principio de representación<sup>79</sup>.

---

<sup>74</sup> *“Las instrucciones imperativas, los mandatos a los cuales el miembro debe expresar y ciegamente obedecer, por los cuales debe votar y a favor de los cuales debe discutir...éstas son cosas que derivan de un error fundamental sobre la totalidad del orden y del modo de proceder de nuestra constitución. El Parlamento no es un congreso de embajadores con intereses opuestos y hostiles, intereses que cada uno debe tutelar, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados; el Parlamento es, por el contrario, una asamblea deliberante de una nación, con un único interés, el del conjunto; donde no deberían existir como guía objetivos y prejuicios locales, sino el bien general”*. BURKE, E., “Speech to the Electors of Bristol”. En HOFFMANN, R.J.S., y LEVACK, P. (Eds.), *Burke’s Politics. Selected Writings and Speeches*. Knopf. New York, 1946. p. 115.

<sup>75</sup> FERNÁNDEZ DE CARVAJAL, R. *La representación pública en la actualidad*. Publicaciones de la Delegación Provincial de Asociaciones. Murcia, 1965.

<sup>76</sup> SIEYÉS, E. J., *Escritos y discursos de la Revolución*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1990.

<sup>77</sup> Como explica DE VEGA *“la matización es importante porque, aunque la fórmula del mandato representativo sea a la postre idéntica en Inglaterra y en el continente, su distinto planteamiento histórico permite distinguir los supuestos técnicos y las razones prácticas que determinaron su acogida en el ordenamiento inglés, de los motivos y objetivos políticos que fueron quienes condicionaron básicamente su defensa en el proceso revolucionarios francés”*. DE VEGA, P., “Significado Constitucional de la...”. *Op. Cit.* p. 27.

<sup>78</sup> RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1997. p. 188.

<sup>79</sup> “De acuerdo con esta concepción de Sieyés, que después se repite con otras variantes en Schumpeter y que en el terreno de la teoría del Estado tiene una expresión clásica también en la obra de Hans Kelsen,

Sea como fuere, el resultado es que los diputados dejan de representar al grupo que los elige para convertirse en representantes de la nación entera y su mandato no puede ser revocado por los que eligen, pues está vinculado a la nación. Más adelante se produce otro cambio relevante en el concepto de la representación cuando el cuerpo de representantes pasa de ser cuerpo de mediadores a miembros del poder ejecutivo. Desde este momento los representantes son independientes, pues si no lo fueran no serían capaces de ejercer ese gobierno.

A partir de aquí comienza la evolución histórica del concepto. Bernard MANIN<sup>80</sup> establece tres “revoluciones” dentro de la historia del gobierno representativo. En primer lugar destaca la revolución de la opinión pública burguesa con la democracia parlamentaria. La segunda revolución es la que supone la aparición de los partidos de masas y los programas políticos, y la tercera es lo que denomina la democracia de audiencia.

Estas tres revoluciones en forma de tres concepciones de la representación política tienen en común que en el momento histórico en el que cada una se desarrolló, se plantearon como crisis del sistema representativo. Por ejemplo, la aparición de los partidos de masas afectó en su día al modelo parlamentarista: de la selección de los gobernantes entre las élites se pasó a que simples ciudadanos pudieran ejercer como representantes y formar parte del gobierno.

## **B.- El concepto de representación política**

Hablar de representación política entraña varias dificultades. Por un lado –como expone BIRCH<sup>81</sup>– tanto el concepto de representación (al que hemos dedicado el anterior

---

la representación política es la resultante de la actuación conjunta de dos principios distintos: el principio democrático de una parte, y el principio de división del trabajo de la otra”. *Ibidem*.

<sup>80</sup> MANIN, B., *Los principios del gobierno representativo*. Alianza. Madrid, 1999. pp. 237-287.

<sup>81</sup> BIRCH, A. H., *Representation*. Praeger. New York, 1972.

epígrafe) como el término “político” son realidades poliédricas y polisémicas (con múltiples significados).

COTTA utiliza estos elementos de PITKIN para construir su definición de representación política como *“una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de los propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales”*<sup>82</sup>. Para COTTA si queremos hablar de una representación específicamente política no debe faltar en ningún caso la cesión de autoridad, la responsabilidad y la actuación en interés de otro.

SARTORI por su parte expone que las características que definen la representación, en su concepción originaria, son dos: por un lado una sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otras y, por otro, que esa actuación sustitutiva se realiza siempre en interés del representado<sup>83</sup>.

Sin embargo, cuando hablamos de representación política nos alejamos del modelo “privado” de representación. En el derecho privado la representación jurídica se concibe y desarrolla como una relación bipersonal (o de un grupo de personas con otra persona) entre un cliente (o un grupo de clientes concreto) y un agente designado por éste con unas instrucciones generales. En este concepto o tipo de representación el agente está sujeto a las instrucciones dictadas por el representado y la posibilidad de resolver el contrato de representación en el caso de que el agente no cumpla con el mandato otorgado. En la representación política desaparecen las instrucciones vinculantes y la

---

<sup>82</sup> COTTA, M., “Parlamentos y representación”. En PASQUINO, G (comp.), *Manual de Ciencia Política*, Alianza, Madrid, 1988. p. 272.

<sup>83</sup> “En primera instancia, el significado originario de la representación es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses”. SARTORI, G. “En defensa de la representación política”. En *Claves de la Razón Práctica*, nº 91. 1998. Madrid. p. 2.

revocabilidad inmediata<sup>84</sup>. Efectivamente en la Constitución española se recoge el principio de que los representantes no pueden estar sujetos a “mandato imperativo”<sup>85</sup>.

### **Garantías del sistema representativo**

Una de las opciones que encontramos para avanzar en la definición de la representación política es estudiar sus capacidades. Las capacidades de la representación la definen y al mismo la distinguen de otros sistemas democráticos y, a la vez, constituyen sus garantías.

Detenerse en el estudio detallado de esas garantías harían demasiado extenso este –ya de por sí- largo capítulo introductorio. Por este motivo nos limitaremos a mencionarlas y explicarlas con brevedad. Siguiendo a CEBRIÁN ZAZURCA en grandes rasgos las capacidades que posee de la representación política son tres: la creación de la voluntad popular, la deliberación y la garantía de control político y rendición de cuentas<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Como dice SARTORI: “*si no se postula una heterogeneidad entre representación política y representación jurídico-privada, es casi inevitable llegar a la conclusión de que ningún sistema político tiene derecho para declararse como un auténtico sistema representativo*”. SARTORI, G. *Elementos de Teoría Política*. Alianza. Madrid, 2005. p. 258.

<sup>85</sup> Artículo 67.2: “*Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo*”. El Tribunal Constitucional español ha recordado en varias ocasiones la prohibición del mandato imperativo contenida en el artículo 67 y el artículo 23.2 que establece que (los ciudadanos) “*tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes*”: “*...el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud de sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido*” (STC 5/1983, reiterada entre otras en SSTCC 20/1983; 28/1983; 29/1983 y 167/1991). Como es sabido, los partidos políticos acuden a las elecciones con un programa electoral. La jurisprudencia ha tenido que plantearse hasta qué punto esa oferta electoral vincula los electos. En la Sentencia 119/1990 se expresa así “*...quienes han sido elegidos para el desempeño de funciones representativas (...) han solicitado y obtenido el voto de los electores para orientar su actuación pública dentro del marco constitucional en un sentido determinado (...) Los Diputados son representantes del pueblo español considerado como unidad, pero el mandato que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes los eligieron determinada por la exposición de un programa político jurídicamente lícito (..) La fidelidad a este compromiso político, que ninguna relación guarda con la obligación derivada de un supuesto mandato imperativo, ni excluye, obviamente el deber de sujeción a la Constitución que ésta misma impone en su art. 9.1, ni puede ser desconocida ni obstaculizada*”.

<sup>86</sup> Como veremos después al estudiar las funciones del Parlamento, podría pensarse que se deja de lado al enunciar estas garantías la función presupuestaria.

## Formación de la voluntad popular

El sistema representativo es garantía de que se pueda formar una voluntad popular. Esta afirmación tiene varias consecuencias. En primer lugar supone una equiparación entre la representación y el Estado: decir que la representación tiene la capacidad de conformar una voluntad es lo mismo que sostener que es el elemento constitutivo del Estado. Sin representación política no hay una voluntad unitaria y colectiva. De esta manera CHUECA RODRÍGUEZ afirmará que *“al fin y a la postre es la representación la que crea el sujeto político”*<sup>87</sup>.

En segundo lugar la representación también se equipara con el pueblo entendido como sujeto colectivo. El pueblo sólo se manifiesta cuando se reúne y adquiere existencia en la esfera de lo público. O, visto de otra manera, y en palabras de SCHMITT *“en realidad el pueblo produce lo público mediante su presencia. Sólo el pueblo presente, verdaderamente reunido, es pueblo y produce lo público”*<sup>88</sup>. Como expresaba CONDE *“sin representación, no hay voluntad general, es decir, no hay ayuntamiento de voluntades ni unidad política, no hay Estado posible”*<sup>89</sup>.

Al mismo tiempo conviene destacar que la formación de esta voluntad popular se hace posible gracias a que la representación lleva a cabo una reducción de la complejidad: hace de la pluralidad social un elemento manejable. La labor reductora e integradora – función que SCHMITT denominaba *complexio oppositorum*<sup>90</sup>- del sistema representativo es garantía de pluralismo político y de respeto a las minorías.

---

<sup>87</sup> CHUECA RODRÍGUEZ, R. L. “Representación, elección y mandato: En torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo...”. *Op. Cit.* p. 410.

<sup>88</sup> SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución. Op. Cit.* p. 238.

<sup>89</sup> CONDE, F.J., *Representación política y régimen español*. Ediciones de la Subsecretaría de Educación Popular. Madrid, 1945. p.32.

<sup>90</sup> “Un discurso (el discurso representativo) que se mueve en antítesis, pero sin que haya contradicciones, puesto que es la existencia de distintos elementos que conforman una complexio lo que da vida al discurso”. SCHMITT, C., *Catolicismo y forma política*, Tecnos. Madrid, 2009. p. 29.

## Garantía de deliberación

El sistema representativo también garantiza la deliberación de los asuntos públicos por parte de los representantes. Hemos comentado anteriormente cómo la llegada del liberalismo trajo consigo una secularización de la vida política y social y la apertura al pluralismo político. Como explica CEBRIÁN ZAZURCA *“las revoluciones liberales, que dieron vida al modelo de representación parlamentaria, supusieron el final de un mundo uniforme en cuanto a sus concepciones, valores y creencias”*<sup>91</sup>. El mundo “uniforme” cambia por la asunción del pluralismo político y social como valor y, de esta manera, varias posturas confluían en un mismo foro y se ponían en valor diversas alternativas de actuación por parte de los gobiernos. Los planteamientos diferentes —encontrados o no— debían ser sometidos a debate, estudio y consideración.

Así, el Parlamento se convirtió en el centro del debate político y el sistema representativo supuso la introducción de la deliberación en el centro de la vida de la actividad política. Resulta paradigmático el hecho de que tanto pensadores republicanos como liberales entendían la deliberación como un aspecto esencial de la representación. Quizá uno de los autores que mejor expresan esta función deliberativa es SIEYÉS: *“En todas las deliberaciones hay como un problema que resolver, que consiste en saber, en un caso dado, lo que prescribe el interés general. Cuando comienza la discusión, no se puede formarse una idea de la dirección que tomará para llegar seguramente a este descubrimiento. Sin duda el interés general no es nada si no es el interés de alguien; es el de los intereses particulares que resulta común al mayor número de votantes. De ahí la necesidad de la afluencia de opiniones. Eso que parece una mezcla, una confusión que sirve para oscurecer todo, es un preliminar indispensable a la luz. Hay que dejar que todos esos intereses particulares se empujen, que choquen unos con otros, se hagan cargo de la cuestión y que, cada uno según sus fuerzas, la lleven hacia el fin que se propone. En esta prueba se separan las opiniones útiles y las que serían perjudiciales;*

---

<sup>91</sup> CEBRIÁN ZAZURCA, E., “Democracia representativa y deliberación en Internet”. *Op. Cit.* p. 171

*unas caen, otras continúan moviéndose, balanceándose, hasta que modificadas, depuradas por sus efectos recíprocos, terminan por fundirse en un solo dictamen*<sup>92</sup>

## **Control político y rendición de cuentas**

El control institucionalmente ejercido sobre el gobierno es uno de los elementos esenciales de la moderna estructura constitucional. Los juristas ingleses del siglo XVIII, con BOLINGBROKE<sup>93</sup> como principal autor, así lo entendieron convencidos de sólo un eficaz *“balance of powers”* es garantía de un gobierno libre. También otros autores como MONTESQUIEU, SIEYÉS o nuestros constituyentes de Cádiz entendían que el control al poder resultaba esencial para garantizar la libertad de los ciudadanos. Como explicaba MONTESQUIEU *“es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él yendo hasta donde encuentra límites”*<sup>94</sup>. SIEYÉS por su parte escribía en 1794 en sus páginas sobre *“Los límites de la soberanía”* lo siguiente: *“una vez supuesta la voluntad social dividida en mayoría y minoría, si la mayoría que aprueba la ley no posee, asimismo, un freno, puede devenir tiránica o al menos despótica frente a la minoría”*<sup>95</sup>. En la concepción del sistema representativo está presente por lo tanto esta preocupación de ejercer un control a la mayoría.

La garantía de control político y rendición de cuentas encuentra en el término inglés *accountability* una aceptación mayoritaria en los autores. SCHEDLER<sup>96</sup> define la *accountability* como una herramienta capaz de configurar un poder político cuyo incorrecto ejercicio está sujeto a sanciones, que se ejerce de manera transparente y cuyos actos deben estar debidamente justificados.

---

<sup>92</sup> SIEYÉS, E. J., *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789*. Paris, 1789. p. 92.

<sup>93</sup> DICKINSON, H. T. “Bolingbroke: The Idea of a Patriot King”. En *History Today*, nº 1, vol. 20, 1970. London. pp. 13-19.

<sup>94</sup> MONTESQUIEU, CH., *Del espíritu de las leyes*, libro XI, cap. IV. Akal. Madrid, 2003. p. 205

<sup>95</sup> MÁIZ, R., *Emmanuel Sieyes: Escritos y discursos de la Revolución*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1990. p. 248.

<sup>96</sup> SCHEDLER, A., “Conceptualizing Accountability”. En SCHEDLER, A., DIAMOND, L. y PLATTNER, M.F. (eds.), *The Selfrestraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers. Londres, 1999. p. 14.



Esta *accountability* se hace posible gracias al carácter reglado del Parlamento. La institucionalización hace posible el control, la exigencia de responsabilidades y la rendición de cuentas<sup>97</sup>. Si no existiera un Parlamento como espacio sujeto a unas reglas de funcionamiento y acotado no se haría posible la *accountability*.

Las características principales de una democracia representativa también podemos analizarlas partiendo de las exigencias y demandas que se hace a la figura del representante. Para realizar este análisis podemos estudiar las cuatro fases del proceso representativo que establece PORRAS NADALES<sup>98</sup>: **debate** (es el momento en el que se configura la voluntad general, la opinión pública), **mandato** (los electores transmiten una serie de límites y contenidos a los representantes), **control** (los representados pueden transmitir su opinión a los representantes durante el proceso legislativo o de gobierno) y la **actuación gubernamental**.

Atendiendo a estas cuatro fases, las exigencias de la representación son básicamente tres: la representatividad (como garantía de la soberanía), la gobernabilidad (como canalizadora del pluralismo político), y la responsabilidad (como garantía del sistema). Sobre esta última SARTORI otorga un papel esencial en su teoría de la representación. Distinguirá dos tipos de responsabilidades: la responsabilidad personal o dependiente que es la obligación de responder al titular de la relación (de la que deriva un gobierno receptivo y sensible con el representado) y la responsabilidad funcional o independiente que es la que tiene que ver con realizar esa función con capacidad y eficiencia (de la que deriva un gobierno eficiente)<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> FISICHELLA, D., "Introduzione. Sul concetto di rappresentanza politica". En FISICHELLA, D., *La rappresentanza politica*, Giuffrè. Milano, 1983. p. 5.

<sup>98</sup> PORRAS NADALES, A., *Representación y democracia avanzada*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1994. pp. 27-28.

<sup>99</sup> Y es aquí donde se da la primera tensión: no es siempre posible —es más podríamos decir que es infrecuente— que el representado encuentre escuchadas sus demandas y que el representante, teniéndolas en cuenta, ejerza su función con independencia en aras de la solución más eficiente. O lo que es lo mismo, un gobierno responsable, receptivo a las sugerencias de sus representados, puede ser tremendamente irresponsable. En palabras de SARTORI "*no podemos pretender que un gobierno ceda y al mismo tiempo resista a las demandas de los gobernados. No podemos conseguir simultáneamente más receptividad y más responsabilidad independiente*". SARTORI, G., *Elementos de Teoría Política*. Op. Cit. p.185.

Del estudio de estas garantías podemos hacer nuestra la teoría de SARTORI sobre la representación política en la que establece tres elementos:

- a) La receptividad (responsiveness): por la que los parlamentarios escuchan a su electorado y tienen en cuenta sus demandas.
- b) La rendición de cuentas (accountability) por la que los parlamentario responden por sus actos en los términos que hemos visto anteriormente
- c) La posibilidad de destitución (removability) que en la actualidad se realiza únicamente en las siguientes elecciones al término del mandato.

*Responsiveness, accountability y removability* son así tres elementos esenciales de la representación basada en la elección (la de nuestras democracias).

En capítulos posteriores entraremos al análisis de la crisis del modelo representativo basándonos en las deficiencias que se encuentran a las garantías que acabamos de explicar. Pero para cerrar este capítulo introductorio debemos analizar la institución por excelencia de la representación en los sistemas democráticos: el Parlamento.

## **1.2.- LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: EL PARLAMENTO EN EL CENTRO DEL SISTEMA POLÍTICO**

El Parlamento, tal y como lo conocemos hoy, es el órgano del Estado en el que el principio democrático alcanza su máxima expresión. La institución parlamentaria representa al pueblo en su conjunto, articula los cauces de participación de las minorías y actúa conforme al principio de publicidad de manera que los ciudadanos pueden conocer lo que hacen aquellos a los que han votado. Para SARTORI<sup>100</sup> podemos hablar de Parlamento cuando se dan tres condiciones: primera que el cuerpo colegial al que se enfrenta al poder soberano esté dotado de autoridad representativa; segunda, que esa autoridad representativa sea suficiente como para permitir al Parlamento hablar en su nombre (regla de la mayoría) y tercera que la autoridad del Parlamento lo sitúe en condiciones de hablar con el poder soberano. Así, el Parlamento contemporáneo existe

---

<sup>100</sup> SARTORI, G. y MORÁN, M. L., *Elementos de teoría política. Op. Cit.* p. 189.

para representar y para, desde la representación, controlar al poder ejecutivo. Kelsen hará referencia al parlamentarismo como la *“formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea democrático, obrando a base del principio de la mayoría”*<sup>101</sup>. Desde este punto de vista, el parlamentarismo es concebido como una forma de Estado (y no como forma de gobierno) y está íntimamente vinculado con las funciones que se atribuyen a un órgano esencial o principal de todo Estado, es decir, el Parlamento.

El hecho de que el Parlamento sea el centro del sistema político no es sin más una consecuencia de la imposibilidad de realizar una democracia directa. Como ya hemos visto al estudiar la representación la propia institución parlamentaria supone una serie de garantías esenciales para la configuración de la democracia. Como explica Biglino *“desde que Rousseau describió las características de la voluntad general en ‘El Contrato Social’, la democracia directa se ha identificado con el gobierno de la mayoría. Recordemos que, para el autor ginebrino esta voluntad, que superaba con creces la mera suma aritmética de las voluntades individuales, se caracterizaba por ser infalible, en cuanto que no podía errar, por ser indivisible y, además, por ser absoluta. Esta primera enunciación del principio pone de manifiesto casi todos los problemas que la democracia directa es capaz de producir. Sin otras limitaciones, la regla de la mayoría puede degenerar, y degenera, en la mera tiranía de la mayoría. Por eso, la regla de la mayoría debe completarse con otros principios que son difícilmente compatibles con el gobierno directo. Así, debe conciliarse con el respeto al pluralismo político, que supone a su vez el reconocimiento de derechos a la minoría. El gobierno mayoritario tiene que articularse, además, con la división de poderes porque, como afirmaba Montesquieu, sólo el poder limitado garantiza la libertad de los ciudadanos”*<sup>102</sup>.

El Parlamento garantiza tanto el pluralismo como la separación de poderes. Aunque la institución parlamentaria actúa por la regla de la mayoría, es capaz de dar cabida a las

---

<sup>101</sup> Kelsen H., *Esencia y valor de la democracia*. Labor. Barcelona-Buenos Aires, 1934. p. 50.

<sup>102</sup> Biglino Campos, P., “Parlamento, principio democrático y justicia constitucional”. En *Revista de Derecho*, vol. 12, nº 1, 2001. Valdivia. p. 180.

minorías y de englobar las distintas opciones ideológicas presentes en una sociedad. El sufragio universal, propició la incorporación al sistema político de sectores sociales tradicionalmente marginados: el arco político se enriqueció y se hizo más acorde a la estructura social que iba siendo cada vez más compleja. En lo que se refiere a la separación de poderes, aunque el parlamento representa a la totalidad del pueblo soberano, ostenta sólo uno de los poderes del Estado (el legislativo) por lo que encuentra, principalmente en el poder ejecutivo su freno y contrapeso.

No es aventurado concluir que en la actualidad es imposible concebir el estado democrático sin la existencia de un Parlamento tal y como se defendía en las tesis de SCHMITT<sup>103</sup>. Como explica TUDELA se encuentra ampliamente difundida la tesis de que la vinculación entre democracia y parlamento está en los mismos orígenes de la democracia contemporánea<sup>104</sup>. Así, GINER afirmará que *“no hay fórmulas alternativas a la parlamentaria si se quieren sistemas fundados en principios democráticos”*<sup>105</sup>. O, como dirá RUBIO LLORENTE, *“sin Parlamento es posible tener Estado de derecho, Estado social, pero democracia en modo alguno”*<sup>106</sup>. Por lo tanto, el parlamento es irrenunciable a la democracia en cuanto que ésta es imposible de realizar sin la existencia de un órgano que legitime el poder político, que sirva a la integración y a la publicitación del actuar público, que garantice y represente el pluralismo político y que ejerza un eficaz control del gobierno.

Si miramos en nuestra historia reciente es evidente la importancia de la institución parlamentaria en la consolidación de las democracias constitucionales en los países del sur y del este de Europa o en los procesos de democratización en Latinoamérica o en

---

<sup>103</sup> SCHMITT, C. ARAGÓN REYES, M., *Sobre el parlamentarismo*. Tecnos. Madrid, 1996. p. 40.

<sup>104</sup> Es una tesis defendida por Kelsen que considera que más allá de su relación con la democracia no es posible desterrar al Parlamento de la organización del Estado moderno pues hasta los regímenes totalitarios han necesitado invocar una asamblea para llevar a cabo sus políticas. KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*. Op. Cit. p. 48.

<sup>105</sup> GINER, S., *Carisma y razón*. Alianza. Madrid, 2003. p. 138. WEBER, M., “Parlamento y Gobierno en una Alemania reorganizada”. En *Obras Selectas*. Alianza. Madrid, 1991. p. 211.

<sup>106</sup> RUBIO LLORENTE, F., “Las Cortes Generales. Introducción al Título III”. En *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VI. Cortes Generales-Edersa. Madrid, 1993. p. 24.

otras partes del mundo<sup>107</sup>. Junto a esto, el parlamento ha sido clave en la articulación de los procesos de descentralización y federalización de muchos países<sup>108</sup>. Por todos estos motivos la figura del Parlamento ostenta una posición central y singular entre el resto de instituciones.

### 1.2.1.- Estructura del Parlamento

Para seguir con esta introducción acerca del Parlamento es necesario hacer mención a cómo éste se estructura y en qué manera se articula su actividad a través de las cámaras legislativas y sus órganos de gobierno.

Podemos distinguir diversas formas en la estructura de los parlamentos en función del número de cámaras legislativas en que desarrolla sus funciones. Así, en primer lugar encontramos el sistema unicameral mediante el cual, el trabajo, la organización y el procedimiento parlamentario gira en torno a una sola cámara. La opción por el sistema de una sola cámara responde a la pretensión de simplificar el trabajo parlamentario, realizarlo más rápido (al no requerir un doble examen) y evitar la discrepancia con otras instancias. El unicameralismo, como trataremos al estudiar los orígenes del parlamento inglés, es la forma primigenia del sistema parlamentario. Algunos países como Estados Unidos<sup>109</sup> o Francia<sup>110</sup> experimentaron en alguna ocasión, aunque no con mucho éxito, el sistema unicameral. Actualmente tienen un sistema parlamentario unicameral Israel (Knesset), Nueva Zelanda (Cámara de Representantes), Dinamarca (Folketing o Asamblea del Pueblo), Costa Rica (Asamblea Legislativa), Guatemala (Congreso de la República), Panamá, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Ecuador, Perú y Portugal.

---

<sup>107</sup> LONGLEY D. y OLSON, M. (eds.), *Two into One: The Politics and Proceses of National Legislative Cameral Change*. Westview Press. Boulder CO, 1991.

<sup>108</sup> ASEÑI SABATER, J., "El futuro de las funciones del Parlamento". En PAU i VALL, F. (Coord.), *El Parlamento del siglo XXI*. Tecnos. Valencia, 2002. pp. 47-49.

<sup>109</sup> La primera Constitución de los Estados Unidos, estableció el primer único Congreso Unicameral cuando las ex colonias intentaron organizarse en torno a un Congreso continental. Este sistema, así como su Constitución, fracasaron. Artículos de la Confederación y Unión Perpetua"(1776-1789).

<sup>110</sup> Francia también experimentó con sistema unicameral con fallidos resultados hasta que en el año 1795, estableció las dos cámaras.

Por su parte, el sistema bicameral supone que la actividad parlamentaria se realiza a través de dos cámaras. Esta forma de articular el parlamentarismo comienza a desarrollarse como ya hemos mencionado en Inglaterra en 1332. El bicameralismo permite la doble discusión en la aprobación de las leyes, facilita la deliberación de los asuntos de mayor relevancia de forma separada y la posibilidad de corregir en una segunda instancia errores políticos o jurídico-técnicos que se pasaron por alto en la primera instancia.

Los sistemas bicamerales pueden distinguirse en función de las competencias que tiene cada cámara y por su posición en el procedimiento legislativo. Atendiendo a las funciones de las cámaras podemos distinguir entre el bicameralismo perfecto, bicameralismo imperfecto con preponderancia de una cámara y bicameralismo imperfecto equilibrado. En el bicameralismo perfecto, las cámaras tienen exactamente las mismas potestades<sup>111</sup>. Por su parte, en el bicameralismo imperfecto con preponderancia de una cámara, las cámaras tienen funciones comunes, combinadas con atribuciones exclusivas. Esto no determina una preponderancia de una cámara respecto a la otra sino tan sólo una subdivisión de tareas<sup>112</sup>. Por último en el bicameralismo imperfecto equilibrado ambas cámaras tienen atribuciones distintas y una reconocida preponderancia en ciertas atribuciones, pero logrando en conjunto un equilibrio entre ambas<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> El bicameralismo perfecto es poco común. Es el caso del congreso de Italia, donde existe incluso la doble investidura para formar gobierno: el ejecutivo se presenta por separado a la Cámara de Diputados y al Senado. Similar es el caso del parlamento Suizo, o el Congreso Belga (antes de la reforma de 1994). También podemos encontrar bicameralismo perfecto con ciertas atenuaciones en los Estados Generales de Holanda pues las competencias de control y de carácter político entre ambas cámaras son idénticas, aunque en materia legislativa la segunda cámara (Cámara baja) tiene enorme preponderancia sobre la primera.

<sup>112</sup> Es habitual, que en lo que se refiere al control político, la hegemonía favorezca a la Cámara Baja, por su extracción popular. Una excepción a esta costumbre es el caso de Estados Unidos, cuyo Senado tiene atribuciones importantes en materia de ratificación de tratados y una considerable influencia en política exterior y en el nombramiento de los funcionarios de la administración (se incluyen secretarios del Estado, jueces supremos, diplomáticos o directores de importantes agencias gubernamentales). El modelo de la mayoría de los regímenes parlamentarios contemporáneos (salvo excepciones como Italia u Holanda) otorga el reconocimiento de la confianza política del gobierno y –por tanto– los instrumentos de control de la responsabilidad política, de manera exclusiva a la Cámara Baja. Así sucede en la Cámara de los Comunes Británica, el Bundestag alemán, la Asamblea Nacional francesa, o el Congreso de los Diputados en nuestro país.

<sup>113</sup> Como ejemplos de este sistema podemos citar en primer lugar el caso alemán: al tener el Bundestag una representación surgida de los gobiernos territoriales (Länder), su mayoría no suele coincidir con la del

Atendiendo a la posición en el procedimiento legislativo, es decir en función de los requisitos que establece la Constitución y los reglamentos que regulan la concurrencia de las dos Cámaras en las diversas fases de proceso legislativo, se pueden distinguir cuatro formatos de parlamentos bicamerales: un bicameralismo con Cámara revisora, con Cámara colegisladora, de iniciativa desigual, o con Cámara hegemónica.

En el primero (bicameralismo con Cámara revisora) la Cámara Alta se limita a revisar o vetar los proyectos debatidos y aprobados en la Cámara Baja. La Cámara Alta, por tanto carece de iniciativa legislativa<sup>114</sup>. Cuando la Constitución reconoce a una determinada Cámara la iniciativa exclusiva en una determinada materia (por ejemplo en materia de impuestos, defensa, etc.) se le deja a la otra cámara una mera función de revisión<sup>115</sup>. En el segundo formato -bicameralismo con cámara Colegisladora- las dos cámaras tienen iniciativa legisladora y actúan mutuamente como revisoras de las iniciativas aprobadas por la otra cámara<sup>116</sup>. Se prevé para el caso de discrepancia la resolución a través de una

---

gobierno actuando como un importante contrapeso de la cámara política (de donde emana la mayoría gubernamental). En segundo lugar podemos mencionar el caso francés en el que la posición del senado siempre ha sido controvertida. La Constitución francesa de 1985, sin establecer una igualdad absoluta entre la Asamblea Nacional y el Senado, prevé un bicameralismo relativamente equilibrado por cuanto que la desigualdad de atribuciones afirma la preponderancia casi permanente de la Asamblea Nacional, en cuanto a los proyectos de ley de los presupuestos deben ser primero sometidos a la Asamblea Nacional y sólo ésta –siempre que cuente con la mayoría absoluta de sus miembros– puede promover una sesión extraordinaria del Parlamento y votar una moción de censura que obligue al gobierno a dimitir. De la misma manera, durante el procedimiento legislativo, la asamblea puede, en caso de desacuerdo con el Senado, hacer prevalecer su punto de vista, al menos si el gobierno se lo pide, excepto para aprobar leyes orgánicas relativas al Senado.

<sup>114</sup> Es el caso de las cámaras de Holanda y el Senado de las Islas Fidji. En Holanda la Primera Cámara solo le corresponde revisar una votación total, y sin posibilidad de introducir enmiendas o modificaciones parciales.

<sup>115</sup> Es el caso de la Cámara de Representantes en Estados Unidos, Argentina y Brasil. A este respecto merece especial atención el caso de Alemania: en determinados casos de "emergencia legislativa" y habiendo un "gobierno minoritario" (apoyado por una mayoría relativa) se decreta que si un proyecto de ley presentado por el Presidente Federal, es bloqueado por el Bundestag el proceso legislativo prosigue, cambiando las prevalencias en una suerte de "Bicameralismo móvil". Por tanto, si después de declararse el estado de emergencia legislativa, el Bundestag rechazare nuevamente el proyecto de ley o la aprobare en una versión declarada inaceptable por el Gobierno Federal, el proyecto será convertido en ley en tanto lo apruebe el Bundesrat. Este cambio de prevalencia deja al Bundestag (Cámara Baja) como Cámara Revisora, sin veto siquiera, limitada en el tiempo y sin más alternativa que continuar su bloqueo- si el Bundesrat tampoco ve con simpatía el proyecto- o acceder a las pretensiones, no del gobierno, sino de un fortalecido Bundesrat, cuya sanción será la definitiva para el curso de la ley.

<sup>116</sup> Es costumbre limitar o atenuar la potestad colegisladora de la Cámara Alta estableciendo que en caso de discrepancia prevalezca la decisión de la cámara Baja.

comisión paritaria. El tercer formato es el bicameralismo de iniciativa desigual. En este sistema ambas Cámaras tienen iniciativa legislativa, pero se establecen excepciones a favor de una de ellas en determinadas materias de especial importancia<sup>117</sup>. Esto obliga a una de las Cámaras a actuar como Cámara de origen de la iniciativa legislativa<sup>118</sup>. Esta es la línea que propone FERNÁNDEZ SEGADO<sup>119</sup> para fortalecer el Senado en España: atribuyéndole en primera lectura determinadas materias vinculadas con el ordenamiento económico territorial. En cuarto lugar tendríamos un bicameralismo con Cámara hegemónica para denominar aquella estructura parlamentaria en la que una de las cámaras es predominante sobre la otra a la hora de aprobar la ley. Este predominio

---

<sup>117</sup> Ejemplo de bicameralismo de iniciativa desigual encontramos en la cámara de Diputados de Argentina: de esta cámara parte la iniciativa para crear nuevos impuestos, contribuciones o para leyes de reclutamiento militar. También encontramos parlamentos bicamerales con este formato en Canadá, Francia, Irlanda y México (en estos casos los proyectos de carácter financiero son iniciativa exclusiva de la Cámara Baja). En otros parlamentos se determina que la Cámara Baja sea la Cámara de origen para las iniciativas del gobierno. En Bélgica, tras la reforma de 1994, el bicameralismo casi equilibrado ha cedido ante una reducción de atribuciones del Senado, incluso legislativas. Exceptuando aquellas materias en las que ambas cámaras permanecen en pie de igualdad y los proyectos de ley que solicitan autorización para tratados internacionales (que se presenten primero en el Senado), todos los proyectos de ley del gobierno deben presentarse primero a la Cámara de Representantes. Es más extremo el caso de Jordania, donde los proyectos de ley del gobierno se presentan en la Cámara Baja. En Alemania si bien las iniciativas de gobierno se presentan al Bundestag, deben, previamente, remitirse a la Cámara Alta en consulta, a fin de conseguir de ella un dictamen previo sobre el proyecto de ley, que acompañara al proyecto de ley durante las fases deliberativas (art.76.2). En casi igual forma, los proyectos de ley de los miembros del Bundesrat deben remitirse al Bundestag, a través del Gobierno Federal. Inspirándose en el modelo alemán, España, como otra variedad del bicameralismo con iniciativa desigual, las iniciativas legislativas de los senadores, tras su toma en consideración en el Senado, deben tramitarse y debatirse en el Congreso de los Diputados.

<sup>118</sup> Esta tradición surgió con la iniciativa exclusiva de la cámara de los Comunes en materia de “Money Bills”.

<sup>119</sup> *“La clave de la reforma del Senado posiblemente radique en el logro de su especialización funcional en asuntos de índole autonómica, convirtiendo a la par a la Cámara Alta en una institución de diálogo entre las Comunidades Autónomas, en un foro de encuentro de todas ellas a fin de que puedan pronunciarse sobre aquellos aspectos que en el conjunto de la acción política del Estado afecten a sus competencias y al ejercicio de sus funciones, o sobre la siempre necesaria armonización de sus respectivos intereses territoriales. Se trataría, en definitiva, de aunar la voluntad de las partes en el todo, alcanzando de esta forma una dinámica participativa multilateral, con el subsiguiente arrinconamiento de la dinámica bilateral que ha presidido hasta la fecha las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. (...)En unos determinados ámbitos materiales, el Senado ha de ser inexcusablemente una Cámara de primera lectura. Esos ámbitos, como es lógico, no pueden ser sino los que tienen un acusado interés territorial-comunitario, puesto que una de las finalidades de la reforma, como ya queda dicho, debiera ser instrumentar la presencia en el Senado de los intereses territorial-comunitarios”.* FERNÁNDEZ SEGADO, F., “Reflexiones en torno a la reforma constitucional del Senado”. En Revista de Derecho Político, nº 42., 1997. Madrid. pp. 42-43.



se puede dar de modo general<sup>120</sup> (modelo bicameral con una cámara exclusivamente revisora) o referido específica y únicamente para algunas leyes<sup>121</sup>.

Además de los sistemas bicamerales<sup>122</sup> se han dado a lo largo de la historia del parlamento estructuras con más de dos cámaras. La Constitución napoleónica del año VIII<sup>123</sup> optó por un sistema parlamentario de tres cámaras (tricameralismo): un Tribunado, un cuerpo legislativo y un Senado. Este modelo ha tenido poca difusión tanto en la doctrina como en la práctica<sup>124</sup>. Incluso podemos hablar de un sistema de cuatro cámaras (tetracameralismo), también poco frecuente, como el que aparece en la Constitución francesa de 1799<sup>125</sup>.

### 1.2.2.- Las funciones del Parlamento

Después del análisis de los orígenes de la institución parlamentaria y del breve estudio de su estructura, corresponde entrar en uno de los temas centrales de nuestro estudio: las funciones del Parlamento. Hasta ahora, todo este capítulo ha pretendido servir como

---

<sup>120</sup> Existen varios ejemplos: en primer lugar tenemos el caso español en el que Congreso de los Diputados prevalece sobre el Senado: el Senado (artículo 90.2 de la Constitución) puede vetar o enmendar, en un plazo de 60 días, los proyectos de ley aprobados en el congreso, pero éste puede levantar el veto por mayoría absoluta o simple (dos meses después del veto). Algo similar se establece en el sistema japonés: la cámara de representantes debate en primer lugar la ley de presupuesto y tiene la facultad para corregir las decisiones de la Cámara de Consejeros; en el caso de que no haya acuerdo entre ambas cámaras y la Cámara de Consejeros no aprueba en sesenta días de haberlo recibido, la decisión de la Cámara Baja se convierte en decisión conjunta de la Dieta japonesa. Otro ejemplo lo encontramos en Alemania, pues el Bundesrat tiene un papel diferente según la materia sobre la que se delibera: en aquellos casos en los que su aprobación es indispensable tiene la potestad de convocar a una Comisión Conjunta o ejercer su derecho a imponer un voto definitivo frente a la ley aprobada en el Bundestag.

<sup>121</sup> Es el caso de la Cámara de los Comunes respecto a la Cámara de los Lores, en el caso de debate sobre leyes financieras.

<sup>122</sup> No hemos mencionado específicamente la curiosa modalidad del bicameralismo con Cámara eventual. Se trata de una doble modalidad de bicameralismo parcial y bicameralismo opcional, que consagra la reforma belga de 1994. Al ser un sistema bicameral parcial se podría haber englobado en cualquier de los dos formatos previos (de iniciativa desigual o con Cámara Hegemónica).

<sup>123</sup> Constitución aprobada en Francia el 24 de diciembre de 1799 (4 de Nivoso del año VIII, según el calendario republicano francés).

<sup>124</sup> El sistema tricameral fue aplicado por Perú en 1826. En la Constitución se establecía la composición de las cámaras con Tribunos, Senadores y Censores.

<sup>125</sup> Este sistema parlamentario de cuatro cámaras estaba integrado por un Consejo de Estado (con la atribución de preparar y proponer las leyes), un Tribunado (encargado de discutir las esas leyes sin votarlas), un Senado (encargado de comprobar su constitucionalidad) y un Cuerpo Legislativo (encargado de votarlas sin discutir las).

introducción para facilitar el hilo discursivo de nuestra investigación. Siendo el objeto de este trabajo el estudio de cómo la tecnología influye en las funciones del parlamento se hacía necesario explicar cómo surge la institución parlamentaria, separando el estudio del Parlamento del propio concepto de representación. Como veremos en el segundo capítulo, al analizar las causas de la crisis del parlamento, contar con estos parámetros se hace imprescindible para entender correctamente cómo las nuevas herramientas tecnológicas influyen e irrumpen en medio de un cuestionamiento de la institución parlamentaria. Por este motivo, el presente epígrafe sigue teniendo como objetivo servir de base a nuestras reflexiones para que en el momento en que tengamos que entrar con detalle (en la Tercera parte titulada “La influencia de la tecnología en el Parlamento”) podamos hacerlo desde una fundamentación sólida de los conceptos fundamentales con los que vamos a funcionar.

Al estudiar el concepto de la representación política entramos en el detalle de sus garantías lo que suponía inevitablemente adelantar algunos conceptos acerca de las funciones del sistema representativo y por lo tanto del Parlamento. Desde que en 1789 la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano<sup>126</sup> estableció en su artículo XVI que *“una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”*, todos los preceptos constitucionales han marcado con fuerza esta doctrina de la división de poderes si bien expresada de forma diferente a como se denominaba en el siglo XVIII. Y, como es lógico, en las atribuciones y potestades que se concedían al parlamento ha estado muy presente esta idea de la división de poderes. El parlamento desde sus orígenes fue asumiendo prerrogativas a medida que evolucionaba la figura de los representantes (no hay que olvidar que la institución parlamentaria en su origen era de carácter estamental). Así, en primer lugar tuvo asignada de inicio una función meramente representativa; después se le asignó una función presupuestaria para conseguir recursos pecuniarios al rey; a continuación empezó a limitar y controlar el ejercicio del poder real

---

<sup>126</sup> La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (en francés: *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*) fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789. Se trata de unos de los documentos fundamentales de la Revolución francesa (1789-1799).

que había caído en el absolutismo; y a partir de ahí asumió una función legislativa y fiscalizadora. Por lo tanto, históricamente a los Parlamentos les correspondían tres funciones que acabarían convirtiéndose en cuatro y que son conocidas como las funciones tradicionales: la función legislativa, la de impulso político, la de control político y la presupuestaria.

Existe una gran variedad de clasificaciones de las funciones parlamentarias. Podemos destacar en primer lugar la clásica de BAGEHOT<sup>127</sup>, que ha inspirado a muchos otros autores y que como explica COTTA *“ha sido considerada casi como una unidad de medida para valorar el declive de los parlamentos”*<sup>128</sup>. BAGEHOT enumera las siguientes funciones del Parlamento: 1) la electiva (la facultad de designar el ejecutivo); 2) la expresiva (la transmisión de la voluntad popular); 3) la educativa (elevación de las opiniones populares); 4) la informativa (la comunicación de los intereses de las minorías); 5) la legislativa; y 6) la financiera. Estas funciones podrían englobarse como funciones de representación (2, 3 y 4), funciones de control sobre el gobierno (1) y funciones de elaboración política (5 y 6). En segundo lugar podemos mencionar la enumeración que hace SANTAOLALLA<sup>129</sup>, que entiende que el Parlamento tiene tres funciones principales (control, legislativa y presupuestaria) y otras no principales, como la función de dirección política, la función jurisdiccional o la función de expresión o representación.

En la actualidad, aunque las funciones del Parlamento difieren según los países podemos establecer algunas funciones comunes. Así, a la mayoría de los parlamentos les corresponde una función legislativa (elaboración y aprobación de las leyes), una función de orientación de las políticas públicas y de las líneas de actuación del estado, una función de control al poder ejecutivo (en la mayor parte de los casos supone la elección de los integrantes del poder ejecutivo y la fiscalización de su acción). Las funciones parlamentarias también pueden variar en función de si se trata de un sistema parlamentario o presidencialista. Como es sabido en el sistema parlamentario los

---

<sup>127</sup> BAGEHOT, W., *The English Constitution* (orig. 1867). Oxford University Press. Londres, 1968.

<sup>128</sup> COTTA, M., “Parlamentos y representación”. *Op. Cit.* pp. 289-305.

<sup>129</sup> SANTAOLALLA, F., *Derecho parlamentario español*. Espasa. Madrid, 1990. p. 235.

miembros del ejecutivo son elegidos por el Parlamento y se mantienen en el poder en la medida en que tienen la confianza de las cámaras. En estos casos el parlamento tiene la potestad de someter al gobierno a mociones de censura. En el sistema presidencialista los integrantes del gobierno no son elegidos por el parlamento sino por el Presidente electo<sup>130</sup>.

### **A.- Las funciones tradicionales del Parlamento**

A los efectos del presente estudio vamos a estudiar las tres funciones tradicionales del Parlamento, que vamos a considerar primarias: la legislativa (que se entiende que es la primera y más importante expresión de su carácter representativo), la presupuestaria y la de control e impulso del gobierno. Coincidimos con la opinión de TUDELA<sup>131</sup> cuando afirma que estas tres funciones conforman la estructura esencial del Parlamento e identifican su singularidad. Es cierto que junto a estas funciones primarias, existen otras potestades que siguiendo la línea anteriormente enunciada podríamos denominar secundarias (jurisdiccional, de dirección política, expresiva, etc.). La enumeración de estas funciones secundarias sería larga y no nos llevaría a ningún lado, pues en la mayoría de los casos concluiríamos que se trata de aspectos específicos de alguna de las funciones tradicionales o primarias. El Parlamento es lo que son sus funciones, y ninguna de esas prerrogativas secundarias alterará su esencia, puesto que la institución parlamentaria es función legislativa, es aprobación del presupuesto y es impulso y control al gobierno. Vamos a proceder a estudiar brevemente cada una de ellas.

#### **A.- Función legislativa**

Siguiendo la estructura histórica del principio de división de poderes, al Parlamento le corresponde la función legislativa, esto es, hacer las leyes. El papel de la ley en un Estado

---

<sup>130</sup> No obstante en muchos casos el Presidente tiene que someter a la aprobación del Parlamento el nombramiento de cargos determinados y con una mayoría concreta. Junto a esto en la práctica totalidad de los parlamentos éste tiene la atribución de procesar y sentenciar a los funcionarios públicos, incluido el Presidente, en un procedimiento que puede concluir con la destitución e inhabilitación del acusado.

<sup>131</sup> TUDELA ARANDA, J., "Una reflexión crítica sobre el presente del Parlamento desde una cámara autonómica". En *Anuario de derecho parlamentario*, nº 9, 2000. Valencia. p. 220.

de derecho es un aspecto básico y esencial pues permite regular la convivencia pacífica de los ciudadanos. Aunque en la mayoría de los ordenamientos la norma suprema es la Constitución, la ley sigue teniendo una posición privilegiada dentro del ordenamiento al ser la norma que regula los asuntos que afectan de manera directa a los ciudadanos<sup>132</sup>. Al Parlamento se le atribuye en el ordenamiento constitucional de todos los países democráticos (e incluso aquellos que no lo son) *“la forma más elevada de producción normativa”* en expresión de COTTA<sup>133</sup>.

El significado procedimental de la función legislativa es claro y específico: para adquirir rango de ley las disposiciones deben pasar a través de un proceso de toma de decisiones prefijado en el seno de un contexto institucional parlamentario (veremos más adelante los rasgos del procedimiento legislativo) Es decir, el *cómo* se elaboran las leyes suele estar determinado de manera explícita en la mayoría de los ordenamientos. No ocurre lo mismo con el significado sustancial de la función legislativa (quién hace las leyes) que está más indefinido. Así, el Parlamento no tiene el monopolio de la función legislativa: en la creación de las leyes no se excluye que otras disposiciones normativas sean elaboradas por medio de otros procedimientos y otras instancias (aunque se establece una jerarquía en la que prevalecen las decisiones parlamentarias). Casi todos los ordenamientos establecen la potestad legislativa del Ejecutivo si bien siempre de manera restrictiva. Así, se reconoce que el Ejecutivo también tiene la facultad de legislar, si bien esta prerrogativa suele estar reservada para la legislación de urgencia (a través de decretos-leyes) o por legislación delegada (por medio de decretos legislativos). Es decir, la potestad legislativa del Ejecutivo exige la participación del Parlamento mediante autorizaciones o convalidaciones sin las cuales las normas del Gobierno no pueden adquirir fuerza de ley. Además, en el sistema de fuentes, las normas que

---

<sup>132</sup> Actualmente la reserva de ley tiene plena vigencia en los sistemas democráticos contemporáneos si bien su fundamento ha evolucionado desde sus orígenes. En el Estado liberal los asuntos relacionados con los derechos de los ciudadanos sólo podían ser desarrollados por sus representantes. Como explica BIGLINO *“en aquellos momentos se pensaba que una parte de la sociedad no podía hacer daño a la sociedad entera, porque el perjuicio redundaría en los propios miembros de las asambleas. La experiencia histórica ha demostrado que esa justificación de la reserva de ley, aunque necesaria, no era suficiente porque, a veces, por razones políticas coyunturales las mayorías son capaces de perjudicar a todo el pueblo en su conjunto”*. BIGLINO, P., *“Parlamento, principio democrático y justicia constitucional”*. Op. Cit. p. 180

<sup>133</sup> COTTA, M., *“Parlamentos y representación”*. Op. Cit. p. 305.

emanan del poder ejecutivo no ocupan el mismo lugar que la ley originada en el Parlamento. Esto es así porque el poder ejecutivo no puede garantizar los requisitos del principio democrático: que la ley sea expresión de la voluntad popular, que se haya elaborado en un procedimiento de carácter participativo, etc. En otras palabras: lo que cualifica a la ley en el sistema de fuentes es su procedimiento de elaboración en el contexto parlamentario.

En la función legislativa podemos distinguir entre la iniciativa y la deliberación. La iniciativa es siempre –salvo algunas excepciones- o del parlamento o del gobierno. Sin embargo, en lo que se refiere al procedimiento la iniciativa legislativa gubernamental siempre ha de tener una componente parlamentaria<sup>134</sup>. Por lo general, en la actualidad es más frecuente que en los parlamentos la mayor parte de la actividad legislativa sea de iniciativa gubernamental. Esto es en parte debido al mayor éxito que suelen obtener sus propuestas de ley. Sin embargo en algunos países como Alemania e Italia una parte importante de las leyes son de origen no gubernamental.

Junto a esto, en la mayoría de los estados europeos la facultad legislativa ha perdido todavía más peso en cuanto que hay decisiones adoptadas a nivel europeo o, en el caso de países como el nuestro, la función legislativa se ha descentralizado al constituirse unidades territoriales con asambleas legislativas propias.

## **B.- Función presupuestaria**

A lo largo de la historia de las Cámaras de representantes aprobar créditos y aplicar recursos financieros a disposición del poder ejecutivo ha sido una función clásica de los

---

<sup>134</sup> Esto hace que autores como COTTA defiendan que más que hablar de iniciativa parlamentaria y gubernativa se debería, por lo tanto, de hablar de iniciativa parlamentaria gubernamental y no gubernamental: *“Con respecto a la iniciativa legislativa se puede observar que ésta en términos de procedimiento es, salvo limitadas excepciones, prerrogativa o de los parlamentos o del gobierno. En realidad, esta distinción no es muy exacta: la iniciativa gubernamental es además una iniciativa con una «componente parlamentaria». Tanto es así que generalmente esta atribución está ausente en los gobiernos presidenciales. Más que hablar de iniciativa parlamentaria y gubernativa se debería, por lo tanto, de hablar de iniciativa parlamentaria gubernamental y no gubernamental (éste es, por ejemplo, el sentido transmitido por la expresión inglesa private members bills)”*. *Ibídem*. p. 305.

Parlamentos<sup>135</sup>. Resulta coherente además con la idea del binomio libertad-propiedad como eje de la actuación del poder público y con el famoso principio clásico británico por el cual *"no taxation without representation"*<sup>136</sup>.

La función presupuestaria o financiera es una facultad reconocida a la mayor parte de los parlamentos contemporáneos que consiste en la aprobación de la Ley de Presupuesto, la revisión de las cuentas públicas, Revisión de la Cuenta Pública Anual o la aprobación para el endeudamiento del Estado. En definitiva, en manos del parlamento está el poder para prever los ingresos y autorizar los gastos del Estado. Aunque la elaboración de esa propuesta de ingresos gastos corresponde al ejecutivo se requiere la aprobación del parlamento para su validez.

En los Parlamentos contemporáneos se dan dos características en el ejercicio de la función presupuestaria. En primer lugar la iniciativa en la elaboración y presentación de los proyectos de Presupuestos corresponde únicamente a los Gobiernos, excluyendo la iniciativa parlamentaria<sup>137</sup>. En el Derecho comparado se dan dos modelos diferentes a la hora de establecer las instancias que se encarguen de elaborar el proyecto de presupuesto. En el modelo europeo, de influencia francesa, el papel decisivo corresponde al Ministerio de Hacienda que se encarga de coordinar y elaborar el Anteproyecto de ley de presupuestos resultado de la agregación de los presupuestos de los distintos departamentos y organismos públicos. En el modelo norteamericano en cambio, la elaboración del presupuesto no recae en un departamento concreto sino en el Presidente de los Estados Unidos y un equipo que le asiste y que suele culminar con la creación de una Oficina de la Presidencia de la Nación. En segundo lugar debido a la interdependencia de las distintas partidas presupuestaria, su carácter técnico y la

---

<sup>135</sup> En la Edad Media, por ejemplo, los reyes debían acudir a las cámaras cuando necesitaban ampliar sus recursos financieros.

<sup>136</sup> La expresión *"no taxation without representation"* significa "No hay tributación sin representación". Se trata de un lema originado entre las décadas de 1750 y 1760 que recogía las quejas de los colonos de las Trece Colonias hacia las autoridades británicas. Los colonos norteamericanos consideraban que, al no estar representados en el Parlamento británico cualquier ley de tributos que éste aprobara era ilegal. Es el caso de la Ley del Azúcar o la Ley del Timbre.

<sup>137</sup> En el caso español como veremos más adelante el Gobierno es el único titular de la iniciativa legislativa de la ley de Presupuesto.

necesidad de equilibrar los ingresos y los gastos, la posibilidad de enmendar por parte del Parlamento está limitada: pueden proponer una disminución de las partidas propuestas pero no un incremento.

La función presupuestaria no se debe circunscribir exclusivamente a la aprobación de una ley de presupuestos. Esta potestad implica, necesaria y colateralmente, otras funciones como el estudio de los informes que remita el órgano de control exterior llamado, según los casos, Tribunal de Cuentas, Sindicatura de Cuentas o Cámara de Comptos<sup>138</sup>.

Si miramos en el derecho parlamentario comparado, sobre la función presupuestaria hay una enorme disparidad de criterios: cada Parlamento ejerce esta potestad de una manera diferente y con constantes modificaciones en los procedimientos. Como explica AGUILÓ LÚCIA<sup>139</sup> esta maraña de diversidades en la modalidad de la función presupuestaria es un síntoma de que estamos lejos de haber conseguido un procedimiento perfecto, técnicamente logrado y eficaz para la tramitación del proyecto de ley de presupuestos. Y también es reflejo de la insatisfacción de los parlamentos con los procedimientos actuales que les han llevado en muchos casos a crear oficinas de control presupuestario en sede parlamentaria que no terminan de funcionar.

### **C.- Función de control**

Para muchos autores, el control es la más importante de las funciones del Parlamento. Así, desde la consideración BOLLINGBROKE de que sólo un eficaz “balance of powers” es garantía de un gobierno libre, la tesis de GARRORENA de cómo el control institucionalmente ejercido es esencial en la configuración del moderno Estado

---

<sup>138</sup> Hay varias denominaciones para órgano de control externo económico y presupuestario en función del país o región. En Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y el Principado de Asturias es conocido como Sindicatura de Cuentas o Cámara de Comptes. En Latinoamérica se denomina Contraloría General.

<sup>139</sup> AGUILÓ LÚCIA, L., “El Parlamento en el umbral del siglo XXI”. En Anuario de Derecho parlamentario, nº 4 extraordinario, 1997. Valencia. p. 31.



constitucional<sup>140</sup>, o la vinculación con la propia Constitución que hace ARAGÓN<sup>141</sup>, la función de control ha adquirido una importancia creciente en la doctrina.

TUDELA explica esta creciente importancia en que todas las demás funciones, incluyendo la legislativa, se pueden reconducir al control. Es más, el control es imprescindible para el cumplimiento de la función legislativa y presupuestaria. Para este autor *“el parlamento contemporáneo tiene su razón de ser y a la respuesta a sus necesidades en la idea del control e impulso de la acción del gobierno”* de manera que el control es el *“auténtico, y quizá único protagonista de la vida parlamentaria”*<sup>142</sup>. Esta consideración va más allá al cuestionar la eficacia de la función legislativa y presupuestaria. Sin negarlas, se plantea TUDELA si lo que realmente tienen de parlamentario la elaboración de la ley y del presupuesto, es el debate y la publicidad que suponen la función de control. En otras palabras, las funciones legislativa y presupuestaria existirían, aún con fuerza debilitada, pero sólo en cuanto que realizan el ejercicio de un control político sobre el presupuesto y las leyes que se aprueban.

Estamos ante una cuestión de especial relevancia para nuestro estudio pues las herramientas tecnológicas recientes son un factor condicionante del control político como veremos más adelante. Para RUBIO LLORENTE<sup>143</sup> el término control es equívoco y

---

<sup>140</sup> *“El control institucionalmente ejercido sobre el poder que nos gobierna es uno de los de los elementos esenciales de la moderna estructura constitucional y, por lo tanto, del fundamento jurídico sobre el cual se apoya nuestra propia condición de hombres libres”*. GARRORENA MORALES, A., “Algunas sugerencias para renovar la función de control”. En PAU i VALL, F. (Coord.), *Parlamento y Control del Gobierno*. Aranzadi. Pamplona, 1998. p. 421.

<sup>141</sup> *“cuando no hay control, no ocurre sólo que la Constitución vea debilitadas o anuladas sus garantías, o que se haga difícil o imposible su realización; ocurre, simplemente, que no hay Constitución”*. ARAGÓN REYES, M., “El control como elemento inseparable del concepto de Constitución”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 19, enero-abril de 1987. Madrid. p. 52.

<sup>142</sup> TUDELA ARANDA, J., “Una reflexión crítica sobre el presente del Parlamento desde una cámara autonómica”. *Op. Cit.* p. 220.

<sup>143</sup> La contribución de este autor a la noción de control ha tenido una enorme influencia en gran parte de la doctrina por lo que vamos a hacer un resumen de las aportaciones más importantes al concepto. Sobre la procedencia del concepto control: *“el término control adolece (o goza según se quiera) en castellano, como en francés y en inglés, de una considerable equivocidad, que autoriza todos los usos que de él se hacen. Introducido tardíamente en nuestra lengua, que lo tomó de estos otros idiomas, el Diccionario de la Real Academia en su última edición le atribuye dos acepciones diversas que reflejan respectivamente, el sentido que la palabra tenía originariamente en francés y en inglés”*. Esas dos acepciones son, por un lado, la comprobación, inspección, fiscalización, intervención y, por otro el dominio, mando y preponderancia. RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder...Op. Cit.* p. 206.

tiene diversas acepciones<sup>144</sup>. Como esto puede llevarnos a confusión, destaca dos elementos comunes a todas las acepciones y que iluminan el estudio del control parlamentario que después realiza. En primer lugar, el control supone necesariamente una dualidad de sujetos: un controlante y un controlado. En segundo lugar, en el control siempre hay presente una regla de actuación con la que puede ser contrastada la actuación sometida al control. Para RUBIO existen dos formas básicas de control: un control jurídico y un control político. En el control jurídico no existe ni superioridad ni dominio del controlante sobre el controlado. El órgano controlante aplica a cada caso concreto (a cada actuación sometida a control) la regla preestablecida pero en ningún caso actúan sobre la propia existencia del órgano controlado, sólo sobre los resultados de su actuación. Y de esta limitación surge la necesidad de un control político que supere los términos en los que se mueve el control jurídico para constituirse en una verdadera limitación y contrapeso del poder ejecutivo.

Así lo explica RUBIO LLORENTE: *“La libertad de acción que las normas jurídico-políticas han de asegurar a los titulares del poder para determinar las finalidades y escoger los medios adecuados para alcanzarlas obliga a formularlas en términos tales que hacen imposible que el control jurídico de esta acción, en lo que toca al fin y a los medios pueda asegurar otra cosa que su simple corrección formal. Si la limitación del poder ha de alcanzar también a la libertad de éste para determinar cuáles son los objetivos que pretende conseguir y emplear para ello, es indispensable que, junto al control jurídico (...) se instaure otro, el político, que, aunque organizado y regulado jurídicamente, no opera, como aquél, mediante el contraste de la actuación controlada con la regla a la que debe acomodarse, sino con otra voluntad más alta, a la que la del titular del poder debe siempre subordinarse”*. Esta concepción de control político lleva a la mayor parte de la doctrina –aunque con algunas excepciones<sup>145</sup>– a la aceptación de un concepto

---

<sup>144</sup> Dependiendo del idioma, la palabra control significa distintas cosas: en inglés su significado es "supremacía o dominio"; en francés proviene de la palabra "contrôle"; en italiano, del término "control/o"; en estos dos últimos dos idiomas se refiere a la "confrontación o comprobación". Etimológicamente la palabra control procede de *contrarotulum*, de donde contre-rôte, es una especie de registro duplicado que se efectuaba para la verificación del original, a partir del cual se extendió su sentido hacia la comprobación de la veracidad de una afirmación o de la exactitud en la realización de un trabajo.

<sup>145</sup> Nos referimos por ejemplo a LÓPEZ GUERRA. LÓPEZ GUERRA, L., "Control parlamentario y minorías". En *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 8, 1996. Murcia. pp. 31-33.

amplio de control parlamentario entendido éste como toda actividad de crítica del gobierno con publicidad que se realiza en el parlamento<sup>146</sup>.

El control parlamentario se da de modo distinto en sistemas presidencialistas que en los sistemas parlamentarios. Como en los sistemas presidencialistas no todos los poderes constituidos proceden de la elección popular y desempeñan funciones materialmente distintas, la relación entre los mismos no se plantea en términos de superioridad o inferioridad sino de coordinación e igualdad. De esta manera ya está presente una limitación de poder en estos sistemas, asegurada por el propio fraccionamiento de las tareas y cometidos que tiene cada órgano. El parlamento, sin embargo, ejerce sobre el poder ejecutivo una constante labor de crítica haciendo comparecer al gobierno para la aprobación del presupuesto, para informar sobre el “estado de la Nación”, o con la creación de comisiones de investigación con ocasión de los proyectos legislativos. En ningún caso este control, al ser un sistema presidencialista, puede culminar en un derrocamiento del Gobierno ni en la existencia de una regla de conducta a la que éste deba atenerse. Sin embargo, esta crítica pública en el seno del Parlamento supone un emplazamiento al electorado, una apelación al pueblo soberano que ha de resolver en su momento en favor de uno y otro. Esto ha llevado a autores como RUBIO LLORENTE<sup>147</sup> a considerar adecuado el término de control parlamentario en los sistemas presidencialistas. Junto a esto, el poder legislativo también cuenta con la Ley y el Presupuesto como medios para presionar al Gobierno. Por lo tanto, aunque la relación entre el órgano controlante (Parlamento) y el controlado (Gobierno) no es de superioridad del primero sobre el segundo la finalidad del control sí es someter la actuación del gobierno a la decisión de una voluntad superior (la del pueblo).

---

<sup>146</sup> ARAGÓN REYES, M., “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado”. En PAU i VALL, F., Parlamento y Control del Gobierno. Aranzadi. Cartagena, 1998. p. 40.

<sup>147</sup> “*me parece lícito siempre y en todo caso hablar de un control del Ejecutivo por el Congreso en los sistemas presidenciales, bien sea porque el Congreso (en el supuesto de que éste no esté dominado por el partido que ocupa el Ejecutivo o de que tal partido no tenga la disciplina necesaria para imponer su criterio a todos sus representantes), aunque no pueda derrocar al Ejecutivo, dispone siempre de medios para imponerle su voluntad, bien sea porque es el órgano a través del cual pueden los distintos grupos políticos denunciar de modo continuo ante el electorado los errores que el ejecutivo comete, para apartar la voluntad del partido o partidos que lo ocupan*”. RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder...Op. Cit.* 212.

En los sistemas parlamentarios, como la división de poderes no se establece de mediante la coordinación de los mismos (como acabamos de explicar para los sistemas presidencialistas), sí que existe una relación de superioridad y subordinación correspondiendo la supremacía al Parlamento. De esta manera, el Parlamento además de la función legislativa, le corresponde la investidura y mantenimiento del Gobierno, de forma que éste está obligado a dejar su función cuando las Cámaras le retiran su confianza. Así, suele ser común en la doctrina<sup>148</sup> la equiparación entre control de la acción del gobierno y exigencia de responsabilidad. Por tanto, en los sistemas parlamentarios, aunque el control se atribuye al parlamento en general es indudable el papel protagonista en la oposición.

Esta concepción amplia del control parlamentario a la que nos hemos referido anteriormente permite entender, como explica ARAGÓN REYES, que la función de control puede manifestarse en la totalidad de las actividades de las cámaras y que quepa hablar, por lo tanto, de *“polivalencia funcional control parlamentario”*. Se distingue así entre un control “por” el parlamento y un control “en” el Parlamento. El control “por” el Parlamento que es el que realiza la Cámara como órgano realizando una crítica al ejecutivo por parte de la mayoría llegando incluso a la destitución del gobierno. El control “en” el parlamento, es el que realizan los parlamentarios y los grupos parlamentarios, (generalmente las minorías) con sus críticas e investigaciones abiertas al debate y a la publicidad. Aunque el resultado de este control “en” el Parlamento no trae como consecuencia una sanción al Gobierno, sí existe una sanción indirecta o una *“responsabilidad difusa”*<sup>149</sup> en la medida en que al estar abiertas al debate público estas

---

<sup>148</sup> GÓMEZ CORONA, E., “Control parlamentario, minorías y Tribunal Constitucional”. En PAU i VALL, F. (Coord.), *El Parlamento del siglo XXI*. Tecnos. Valencia, 2001.

<sup>149</sup> Se entiende por responsabilidad política difusa el debilitamiento político del gobierno, de la mayoría que lo sustenta y de la viabilidad del proyecto que defiende. Así, la fuerza del control parlamentario descansa más que en la sanción directa en la indirecta, más que en la destitución inmediata del gobierno en el desgaste del mismo, y su remoción se dará sólo si el cuerpo electoral, es decir, la ciudadanía, así lo decide por la vía de su voto cuando sea emplazado a elecciones. Montero Gibert y García Murillo lo explican así: *“responsabilidad política difusa, es una responsabilidad política sin manifestaciones parlamentarias ni institucionales, pero susceptible de debilitar e incluso derribar al gobierno aun cuando no se formalice jurídicamente”*. MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario*, Tecnos. Madrid, 1984. pp. 57 y ss.

críticas, pueden conllevar un desgaste del gobierno y una llamada de atención a los electores.

ARAGÓN propone también la distinción entre la *competencia de control* (atribuible tan sólo a órganos y ejercitable como control “*por*” el parlamento) y los *derechos de control*, que al no ser atribuibles a órganos sí lo serían para parlamentarios a título individual, o a agrupaciones de parlamentarios<sup>150</sup>. Estos derechos –que se podrían ejercitar como control “*en*” el parlamento– serían derechos a la “*información*”, a la “*investigación*”, al “*debate*” y al “*tiempo*”<sup>151</sup>. La propuesta de la consideración de estas formas de control como derechos lograría, según este autor, además de su tutela jurisdiccional por el Tribunal Constitucional, una mayor legitimidad del parlamento además de dotar de agilidad y vigor a las cámaras.

Como se puede comprobar el concepto de control parlamentario normalmente se ha explicado mediante referencias a actos de fiscalización o de presión política sobre el Gobierno que se realizan a través de instrumentos que no se correspondieran con las funciones legislativa y presupuestaria. Pero como sostiene SANTOLALLA esto es claramente insuficiente para explicar la noción de control parlamentario: afirmar que el control es “*sin más una actividad de verificación o de presión sobre otros órganos es decir muy poco, ya que esta presión puede dimanar también de actos legislativos o financieros*”. A la vez, resulta difícil fijar los límites de términos tan difusos como “*presión*” o “*influencia*”. Determinar dónde empieza y donde acaba la presión o la influencia es tan complicado como fijar los límites de conceptos como “*fiscalización*” o “*crítica*”.

---

<sup>150</sup> “*Tales derechos de control debieran garantizarse a las minorías e incluso algunos de ellos a los parlamentarios a título individual. Es probable, y razonable, que los derechos de investigación y al tiempo (...) sólo deban estar atribuidos a los grupos parlamentarios o minorías numéricas, pero sería conveniente que los derechos de información y debate, al menos en algunas de sus facetas, también estén atribuidos a los parlamentarios a título individual (y no sólo el estricto derecho a formular preguntas.*”. ARAGÓN REYES, M., “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica...” *Op. Cit.* p. 40.

<sup>151</sup> Se refiere ARAGÓN REYES al tiempo en que deben debatirse los asuntos en la cámara, o el derecho a la celebración de debates e inclusión de puntos en el orden del día de las reuniones parlamentarias.

Esta indefinición y ambigüedad del control parlamentario ha movido a algunos autores como GALEOTTI<sup>152</sup>, CHIMETI<sup>153</sup>, PÉREZ CALVO<sup>154</sup> o SANTOLALLA<sup>155</sup> a trabajar en un concepto jurídico de control. Las aportaciones de los autores son diversas pero nos quedamos con la definición que aporta SANTOLALLA. Así, el control sería la actividad que un sujeto “controlante” ejerce sobre otro sujeto “controlado” con el fin de verificar la tutela de ciertos valores que el controlante tiene el deber de proteger. La actividad del controlante puede concretarse en manifestaciones y actuaciones muy diversas (aunque siempre con el parámetro de referencia de los valores a proteger) y puede suponer la adopción de medidas sancionatorias o correctivas en caso de que esos valores no se hayan respetado por el sujeto controlado. Es decir: la actividad del controlante no se limitaría a un mero juicio, reprobación o simple verificación sino que incluye la potestad de adoptar medidas que hagan cesar la situación que no es conforme a los valores que se deben proteger. El Parlamento por tanto, como sujeto controlante, verifica que la actuación del Gobierno –sujeto controlado- se realice según lo dispuesto por los principios constitucionales y las normas que los desarrollan pudiendo sancionar esta actuación gubernamental mediante la aprobación, autorización o corrección de la misma que puede quedar ratificada o denegada.

No podemos olvidar que lo que estos autores defienden es la necesidad de definir el control como un concepto jurídico. Pero en la doctrina no todos comparten este posicionamiento. Algunos autores como ARAGÓN defiende que el control parlamentario es un concepto político y que pretender restringir su significado como categoría jurídica es un despropósito: *“estamos en presencia de un control político y no de un control jurídico, y sólo entendido así alcanzan coherencia, a mi juicio, los caracteres que el control parlamentario tiene, así como el papel y significación que posee en nuestro*

---

<sup>152</sup> GALEOTTI, S., “Controlli costituzionali”. En *Enciclopedia del diritto*, vol 10. Giuffrè. Milano, 1972. p. 319-348.

<sup>153</sup> CHIMETI, C., *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*. Giuffrè. Milano, 1974.

<sup>154</sup> PÉREZ CALVO, A., “Sobre la noción de control y su aplicación en el Anteproyecto constitucional”. En RAMÍREZ, M. (ed.), *El Control parlamentario del Gobierno*, Labor. Barcelona, 1978. pp. 231 y ss.

<sup>155</sup> SANTAOLALLA, F., *El Parlamento y sus instrumentos de información: preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación*. Edersa. Madrid, 1982. pp. 9 y ss.

*tiempo*”<sup>156</sup>. Y al cuestionar la naturaleza jurídica del control parlamentario es razonable que no existan unos parámetros normativos según los cuáles examinar la acción del ejecutivo, quedando los principios de libertad y oportunidad como únicos marcos de referencia<sup>157</sup>. ARAGÓN no es partidario de determinar un concepto jurídico del control pues entiende que trasciende el ámbito del derecho aterrizando en lo político. Su propuesta está en estudiar la regulación jurídica del control político parlamentario<sup>158</sup>. Pero éste no es un concepto jurídico sino político.

Podemos concluir a modo de resumen, que las características del control parlamentario son cinco. En primer lugar el control parlamentario es un control institucionalizado. Esto significa que los sujetos que realizan el control son órganos, autoridades o sujetos de poder con una potestad jurídica atribuida por la norma y cuya forma de ejercicio está previsto por el derecho. En segundo lugar este control se realiza sobre un órgano al que le es imputable la actividad sometida a control que puede ser un acto político concreto y específico o actuación política general. En tercer lugar la valoración de la conducta que el órgano controlante realiza sobre el controlado se hace según la libre voluntad política y las razones de oportunidad políticas que entienda el controlador. De esta manera el control puede ser preventivo, permanente o a posteriori. En cuarto lugar los elementos del control son la crítica y la valoración de la actividad pública del controlado. No es

---

<sup>156</sup> ARAGÓN REYES, M., “El control parlamentario como control político”. En *Revista de Derecho Político*, nº 23, 1986. Madrid. p. 23.

<sup>157</sup> “En el control parlamentario no hay parámetro normativo, objetivado, indisponible, no hay razonamiento jurídico necesario. Son los principios de libertad y oportunidad los que rigen tanto la composición del parámetro como la formulación del juicio valorativo o de adecuación”. *Ibidem*. p. 23.

<sup>158</sup> “Aquel principio del que parten lleva a los defensores de esta tesis sobre el control parlamentario a incurrir en lo que a mi juicio es otro aserto también sumamente discutible (e inmediatamente enlazado): el único modo en que el jurista puede estudiar el control parlamentario, vendrán a decir, es concibiéndolo como control jurídico y no como control político. Aquí hay, al parecer, un cierto mal entendido, pues quizás se confunden, como antes se apuntó, las normas con los fenómenos que regulan, así como el tipo de saber que sobre las unas y los otros puede aplicarse. El jurista estudia los objetos «formalmente» jurídicos y no sólo los que, además, lo son «materialmente». La delimitación del campo de su saber está en la «forma» y en el «método», no en la «materia». Lo que al jurista le está vedado es estudiar «políticamente» el control parlamentario, no estudiarlo «jurídicamente»; pero estudiarlo jurídicamente no es dotar de naturaleza jurídica al objeto, sino dotar de carácter jurídico a su estudio. (...) En resumidas cuentas, lo que el jurista puede (y debe) es estudiar la regulación jurídica del control político parlamentario, que ni deja de ser «político» porque el derecho lo regule ni ha de convertirse en «jurídico» para que el jurista lo estudie, de la misma manera, por ejemplo, que la representación política no deja de ser «política» porque existan normas electorales ni ha de ser concebida como representación «jurídica» (lo que sería un dislate, claro está) para que pueda ser estudiada y tratada en el campo del Derecho constitucional”. *Ibidem*. p. 21.

necesario para que exista control un acto con efecto jurídico sancionador sobre el controlado. Por último, en quinto lugar, este control político puede operar de manera indirecta desgastando al gobierno o la mayoría que lo sustenta llamando la atención sobre el cuerpo electoral.

La Unión Interparlamentaria por su parte define el control parlamentario centrándose en la finalidad y el carácter de las actividades de control más que en las fases del procedimiento en las que tienen lugar. Así el control parlamentario se define como el “examen, vigilancia y supervisión del gobierno y los organismos públicos, con inclusión de la ejecución de la política y la legislación”<sup>159</sup>. Estamos ante una definición práctica, no jurídica resultado del estudio de los instrumentos de control de 88 parlamentos en el mundo<sup>160</sup>.

Aunque los instrumentos de control se concretan en cada parlamento de diversa forma, de forma sintética podemos decir que consisten en: 1) pedir información al Gobierno; pedir al Gobierno de aclare de forma pública su política; 3) obtener información de fuentes ajenas al gobierno; y 4) manifestar la opinión del parlamento al gobierno y al público. Y no podríamos dejar fuera de este resumen la facultad de destituir al titular del gobierno en el caso de que la cámara entienda retirada su confianza.

---

<sup>159</sup> Para este organismo el control parlamentario comprende tanto la labor de las comisiones parlamentarias y del pleno de la cámara, como la de las sesiones que tienen lugar durante la fase parlamentaria de los proyectos de ley y el ciclo presupuestario. YAMAMOTO, H., *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2007. Disponible en:

<http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-s.pdf>

<sup>160</sup> A partir de esta definición la Unión Interparlamentaria establece las siguientes funciones clave del control parlamentario: 1) detectar y prevenir los abusos, la conducta arbitraria o la conducta ilícita e inconstitucional por parte del gobierno y los organismos públicos. 2) hacer rendir cuentas al gobierno por el uso que se hace del dinero de los contribuyentes. 3) Detectar derroches que se produzcan en la maquinaria del gobierno y los organismos públicos. Por ello, puede mejorar la eficacia, la economía y la rentabilidad de las operaciones gubernamentales. 4) velar por que las políticas anunciadas por el gobierno y autorizadas por el parlamento realmente se lleven a la práctica. Esta función comprende la vigilancia de la consecución de los objetivos establecidos por la legislación y previstos en los propios programas de gobierno, y mejorar la transparencia de las operaciones gubernamentales y mejorar la confianza del público en el gobierno, condición específica para la aplicación eficaz de la política. *Ibidem*.



El control suele realizarse en los parlamentos a través de las comisiones parlamentarias y en el pleno de la cámara. Las comisiones parlamentarias son grupos de parlamentarios nombrados por el pleno de la cámara al que se le encomiendan determinadas tareas; así cada parlamento tiene un sistema de comisiones propio que organiza la actividad parlamentaria. Aunque no todas las comisiones tienen una misión de supervisión (existen comisiones internas que se ocupan de la gestión y administración de la cámara, o las comisiones de los partidos políticos) en su mayoría, al desempeñar su función de preparar la deliberación que tiene lugar en el pleno de la cámara y al estar compuestas de manera proporcional a los grupos representados en la cámara, suponen uno de los principales instrumentos de control.

### **B.- Otras funciones del Parlamento: dirección política, jurisdiccional y expresión política**

Como explica GARCÍA COSTA *“las transformaciones actuales de las Asambleas parlamentarias han determinado como una de sus fundamentales consecuencias la emergencia de una serie de nuevas funciones que han venido siendo englobadas bajo las genéricas denominaciones de “otras funciones” y de “funciones no tradicionales” del Parlamento. Se trata de un conjunto de funciones-poderes parlamentarias cuyo rasgo esencial consiste en su delimitación por contraste con las tradicionales competencias legislativa, presupuestaria y de control de la acción del gobierno que, a todas luces, conforman el núcleo básico de funciones-poderes del Parlamento”*<sup>161</sup>.

En el siguiente epígrafe se explicará cómo la crisis del parlamento afecta a sus funciones y las nuevas competencias que surgen ante sus insuficiencias actuales. Queremos referirnos ahora, de forma breve y sucinta, a otras funciones parlamentarias como la función de dirección política, la función jurisdiccional o la función de expresión.

---

<sup>161</sup> GARCÍA COSTA, F.M., “Nota sobre las funciones no tradicionales del Parlamento”. En *Actas del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Idemsa. Lima, 2010.

La función de dirección política del Parlamento<sup>162</sup> consiste en la determinación de los objetivos de la política nacional y de los medios o instrumentos para conseguirlos<sup>163</sup>. Esta teoría sobre la dirección o impulso político del Parlamento procede de un concepto de la doctrina italiana –entre cuyos autores podemos destacar a MARTINES<sup>164</sup>, MORTATI<sup>165</sup>, o BARILE<sup>166</sup>– llamado “indirizzo político” que intenta superar las limitaciones de la clásica división tripartita de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional. Esta función de “indirizzo”, que se despliega en ordenamiento jurídico a través de diversos órganos, también se aplica para dotar de pleno sentido a algunos actos parlamentarios realizados en el ámbito de las relaciones del Parlamento con otros órganos estatales y que no encajarían en las funciones legislativa, presupuestaria o de control. La afirmación del indirizzo político como función parlamentaria tiene diversas vertientes. Encontramos en primer lugar la teoría que afirma que esta función parlamentaria está sustentada por la fórmula italiana de la “centralità” del Parlamento<sup>167</sup> y fue muy extendida entre el constitucionalismo de izquierdas<sup>168</sup>. Esta teoría ha encontrado en la propia doctrina italiana algunos críticos como SARTORI<sup>169</sup>.

El indirizzo político se plantea también como un mecanismo corrector de los abusos del sistema dotando de mayor responsabilidad y capacidad de liderazgo al Poder Ejecutivo con el fin de lograr una voluntad estatal única capaz de dotar de coherencia a todo el

---

<sup>162</sup> En la función de dirección política en general pueden participar diversos órganos distintos al Parlamento. Así, el cuerpo electoral envía unas mayorías a las Cámaras (lo que supone una elección de programas de los distintos partidos políticos), el Parlamento, a su vez, concede su confianza a un Gobierno, y éste impulsa y dirige la actuación de los órganos correspondientes con el fin de cumplir con ese programa.

<sup>163</sup> Como explica SANTAOLALLA puede distinguirse entre una dirección superior y otra inferior. Mientras que la dirección política superior actúa con el fin de desarrollar los valores y principios de la Constitución, la inferior es más concreta y actúa en un ámbito infra-legislativo. SANTAOLALLA, F., *Derecho parlamentario español. Op. Cit.* p. 245.

<sup>164</sup> MARTINES, T., *Indirizzo político*. Giufrè. Milano, 1971. pp. 134 y ss.

<sup>165</sup> MORTATI, C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. 2. Cedam. Padova, 1976.

<sup>166</sup> BARILE, P., *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Cedam. Padova, 1982.

<sup>167</sup> La centralidad del Parlamento está sustentada en el hecho de que la propia Constitución italiana lo sitúa como centro del sistema -como explica CONSENTINO- “al inicio y final del circuito –en cuenta institución que encierra en sí todas las otras, no obstante cada una de éstas tenga sus propias esferas de potestades autónomas”. CONSENTINO, F., “Struttura e funzioni del regime parlamentare italiano”. En *Incontri: Corso di superiore informazione per consiglieri di legazione: 1977-1978*, Ministerio Affari Esteri-Ist Diplomatico. Roma, 1978.

<sup>168</sup> En Francia esta corriente se difundía bajo la consigna de la “reinención del Parlamento”

<sup>169</sup> SARTORI, G., “Dove va il Parlamento?”. En *Il Parlamento italiano: 1946-1963*, ESI. Napoli, 1963.

sistema. Como explica Giuliano AMATO: “en un mundo archipiélago, ciertamente, los centros titulares del indirizzo no pueden ser también ellos mismos un archipiélago”<sup>170</sup>. Sin embargo, esto no significa que el Parlamento se atribuya funciones que no le corresponden: la teoría del concepto de indirizzo político parlamentario no supone una invasión en la esfera propia del Ejecutivo. Es, más bien, una función ejercida conjuntamente por el Gobierno y Parlamento. Desde otro punto de vista el indirizzo parlamentario pretende servir de corrector a los excesos propios del parlamentarismo racionalizado en los que el Ejecutivo acumula un exceso de poder<sup>171</sup>. Aunque en Italia el indirizzo político se considera como una función parlamentaria específica, como explica GIMÉNEZ SÁNCHEZ<sup>172</sup> no existe consenso ni por parte de la doctrina, ni por parte de los propios reglamentos de las cámaras sobre qué debe entenderse por indirizzo parlamentario y en qué manera se determina<sup>173</sup>.

La función jurisdiccional del Parlamento se refiere a su actividad juzgadora, es decir cuando dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o derecho u otra actividad similar. Dentro de esta función la manifestación más representativa es el enjuiciamiento de los delitos cometidos por los propios miembros de las Cámaras o del Gobierno.

---

<sup>170</sup> AMATO, G., “La funzione di governo, oggi”. En *Atti del Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*. Palermo, 2001.

<sup>171</sup> Nos referimos a los excesos en varios ámbitos: primero en la iniciativa legislativa del gobierno y su capacidad de intervención en los trabajos parlamentarios (derivados de la separación de poderes); segundo en la delegación legislativa y la decretación de urgencia (que supone el anquilosamiento de muchas de sus competencias); tercero en la propia competencia reglamentaria del Gobierno (que pueden suponer un exceso monopolístico en la actividad normativa); cuarto en las directivas del Jefe de Gobierno respecto de los ministros y su poder de coordinación sobre ellos (en la medida que pueden favorecer tendencias individualistas del Gobierno).

<sup>172</sup> “La falta de consenso generalizado acerca de qué deba entenderse por función de indirizzo parlamentario se aprecia no sólo en la doctrina, sino que ha tenido su reflejo también en los reglamentos de las Cámaras, que fusionan varias funciones en una macro-función parlamentaria de indirizzo, de vigilancia y de control (...) con los reglamentos de las Cámaras en la mano, la pregunta que surge de manera espontánea es la de si cabe considerar tal función de indirizzo como una función parlamentaria autónoma, con independencia de las tradicionales tareas de inspección de las Cámaras, o si no sería más acertado, en su caso, entenderla como un mero refuerzo de aquéllas”. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I., “Indirizzo político, dirección política, impulso político: el papel del parlamento”. En *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 18, 2008. Madrid. p. 97.

<sup>173</sup> Se entiende que la principal manifestación del indirizzo político por parte del Parlamento es mediante la votación de las mociones de censura y cuestiones de confianza además de los órdenes del día de orientación al Gobierno para la actuación de las leyes, las mociones o las recomendaciones. *Ibidem*.

Por último, siguiendo a BAGEHOT<sup>174</sup> se puede mencionar la función de representación o expresión. El Parlamento ha de servir de intérprete al país, de vehículo de las ideas del pueblo sobre las cuestiones política que le afectan, de canal de transmisión de la voluntad de los ciudadanos.

### 1.3.- LA EVOLUCIÓN DEL PARLAMENTO

Está claro que desde el origen liberal de la institución parlamentaria hasta nuestros días el parlamento ha pasado por diversas etapas y ha sufrido notables transformaciones. Como nuestro estudio pretende analizar la reciente incorporación de la tecnología como elemento transformador, es importante valorar cuáles son esas etapas y qué cambios supusieron para la institución parlamentaria. Se trata de valorar las transformaciones que ha tenido el Parlamento en su historia para ponderar adecuadamente el impacto de la tecnología en la institución y valorar si se trata de una etapa más en esa evolución más, o supone un cambio profundo y una modificación de sus rasgos esenciales.

Aunque los antecedentes de las Asambleas parlamentarias en general los encontramos en la Europa medieval de los siglos XII y XIII, podemos decir que el poder legislativo representado en el Parlamento es históricamente producto del afianzamiento y desarrollo político del Parlamento inglés.

Existen figuras asamblearias anteriores en el tiempo al parlamento inglés como las instituciones políticas atenienses, griegas o romanas<sup>175</sup>. Pero se trata de órganos que nacieron bajo una visión completamente distinta a la institución parlamentaria inglesa por diversas razones<sup>176</sup>. En primer lugar estas instituciones estaban reservadas

---

<sup>174</sup> BAGEHOT, W., *The English Constitution... Op. Cit.*

<sup>175</sup> Nos referimos a la Senado Ateniense (Consejo de Ancianos, creado con la Constitución de Solón), los Éforos espartanos, el Senado cartaginés, o el Senado de los patricios en Roma. Ésta última figura consistía en una Asamblea de patricios que constituía un Consejo supremo de la Roma Antigua. Estaba formado por las personas de mayor edad de la comunidad y que a su vez pertenecían a los estratos altos de la sociedad romana; eran designados de acuerdo a su experiencia y posición política y constituían un núcleo cerrado. suele confundir a muchos en la idea de atribuir el nacimiento del poder legislativo.

<sup>176</sup> PELLET LASTRA sostiene que siendo “evidente que se puede hacer un paralelo entre el origen del mandato de los senadores romanos y los parlamentarios ingleses, toda vez que unos y otros son elegidos por cuerpos electorales restringidos, por un periodo de tiempo limitado y con poderes limitados (...) las

únicamente a nobles, militares o eclesiásticos. En segundo lugar, estas figuras asamblearias constituían un órgano de asesoramiento de monarcas o césares, que muchas veces las utilizaban para justificar y legitimar las decisiones de su gobierno dictatorial. Por último en muchos casos la elección de esos representantes era una cuestión hereditaria o restringida. Por eso como dirá PELLET LASTRA *“ni el modelo romano que enaltecieron Catalina y Cicerón, ni el griego en el que resonó la milagrosa acústica la palabra de Demóstenes, originaron la institución parlamentaria tal y como se le conoce hoy en occidente”*<sup>177</sup>.

Así, el argumento de que el gobierno de las naciones se ejerce mediante el mandato representativo<sup>178</sup>, nace con la aparición del parlamento inglés. Posteriormente la institución parlamentaria inglesa se verá fortalecida mediante la consagración de los derechos civiles y políticos y los mecanismos de elección y participación ciudadana. Como veremos en las páginas que siguen el sistema parlamentario actual, con sus derechos y deberes funcionales, así como las prerrogativas parlamentarias o los mecanismos de elección y representatividad de los mismos son producto de las experiencias políticas del parlamento anglosajón en su lucha por mantener su grado de independencia y poder.

Los orígenes históricos del parlamentarismo inglés los encontramos en la Carta Magna de Juan Sin Tierra en el año 1215 en que dispone que no se podrán establecer nuevos subsidios a la Corona sin el consentimiento de un “mágnus Concilium”. Este magnum Concilium también denominado “Witenagemot”<sup>179</sup> consistía en un consejo de sabios

---

*cámaras del parlamento inglés que en 1641 enfrentaron al poder real no tenían relación histórica alguna con el modelo romano. Eran entidades políticas diferentes que operaron en tiempos históricos bien diferenciados, apenas conectados en algunos aspectos secundarios”. PELLET LASTRA, A., El Poder Parlamentario. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1995.*

<sup>177</sup> *Ibidem*.

<sup>178</sup> Este argumento es una de las características esenciales de las democracias contemporáneas.

<sup>179</sup> El nombre de “witenagemot” proviene del inglés antiguo y significa asamblea de hombres sabios (“witan”, sabio o consejero; “gemot”, asamblea). Tiene su origen en las asambleas germánicas encargadas de vigilar las concesiones reales de las tierras. El Witenagemot proviene de la conversión de las antiguas asambleas tribales en consejos. En estos consejos se reunían las personas más importantes de la zona (abades, nobles, obispos, consejeros, etc.). El witenagemot estuvo vigente en los siglos VII y XI.

creado en Sajonia a principios del siglo XIII. A este consejo le siguieron las Asambleas feudales que se reunían después de la conquista normanda para ayudar al rey.

También podemos encontrar orígenes del parlamento en una serie de asambleas del Medievo cuya misión principal consistía en frenar a los monarcas basándose en los derechos y deberes de los feudos. Nos referimos a los Asambleas de los Estados Generales de Francia y Piamonte, a los Estamentos de Cerdeña, a los Parlamentos de Nápoles y Sicilia o a las cortes españolas del Siglo XII. Aunque este conjunto de instituciones asamblearias difieren de lo que hoy conocemos por Parlamento se encuentran dos elementos importantes y relevantes para la formación del Parlamento contemporáneo: la representación y –como ya hemos dicho- el freno del poder político del monarca.

PLANAS SILVA<sup>180</sup> sitúa la primera organización de un parlamento como el actual en la obra de Simón de Monfort que en 1265 obligó a convocar un *parlament* en territorio inglés tras terminar la guerra civil entre Enrique III y los barones que lideraba el propio Monfort. Esta decisión de Montfort de convocar a caballeros y burgueses marco un cambio definitivo pues esta asamblea se convertía en una fuerza política que los reyes no podían ignorar. Es más, se puede considerar que este hecho propició que Eduardo I convocara treinta años después, en 1295 al denominado Model Parliament en 1295. En esta asamblea participaban miembros del clero y de la aristocracia además de representantes de los condados y municipios. De esta manera los condados elegían dos caballeros, los municipios elegían a dos burgueses y las ciudades aportaban dos ciudadanos. La convocatoria del Model Parliament supuso la definitiva transformación de la Asamblea feudal en un parlamento estatal y la aparición del primer sistema bicameral pues ahora participaban los commons (comunes) y los loores (señores).

---

<sup>180</sup> “la primera organización de un parlamento como el actual, y que acaso explica y ubica su adaptación etimológica en Inglaterra, fue obra de Simón de Monfort, que obligó a convocar un *parlament* en territorio inglés. (...) Es cierto que antes se habían reunido otras asambleas de barones para parlamentar y realizar otras funciones típicas como aprobar títulos, el aporte de Monfort consistió en hacer de esa nueva asamblea un ente mucho más amplio, plural y representativo, convocando también a los representantes de los condados de Burgos, que luego serían tildados de “commons” por los nobles”. PLANAS SILVA, E., *Derecho Parlamentario*. Forense. Lima, 1997. p. 17.

A partir de este momento comienza a producirse el desarrollo y afianzamiento de la institución parlamentaria que PELLET divide en seis etapas cada una de ellas marcada por una conquista política. La primera comienza con el derecho de petición que a partir de 1340 empezaron a practicar los comunes condicionando la concesión de los recursos financieros a la resolución de los problemas que planteaban. La segunda etapa consiste en que esas peticiones se transformaban en leyes (bills). De esta manera se incorporaba a la legislación los acuerdos tomados como una forma de garantizar que el Rey cumpliera. La tercera fase se produjo en 1414 cuando se impuso que estas leyes aprobadas por los comunes no se podrían modificar sin el consentimiento de los mismos. La cuarta etapa consistió en la decisión de elegir un portavoz (speaker) encargado de comunicarse con el Rey para llevarle las demandas y acuerdos a que hubieran llegado. El portavoz ejercía a su vez como presidente y director de los debates. En quinto lugar podemos destacar la inmunidad de arresto (freedom of arrest) durante el periodo de sesiones y la libertad de palabra para los representantes. Ésta última fue consagrada de forma definitiva por el Bill of Rights de 1689<sup>181</sup> que aseguraba que *“la libertad de hablar y debatir los procedimientos en el parlamento no podrán ser incriminados ni cuestionados en ninguna corte o lugar fuera del parlamento”*. En sexto lugar se fijó la periodicidad en las reuniones del parlamento: en la “Triennial Act” de 1664 se estableció que los lores y los comunes debían reunirse cada tres años. Más adelante, en 1694 a través de otra ley se fijó una periodicidad anual.

---

<sup>181</sup> La Carta de derechos o Declaración de derechos (en inglés Bill of Rights) fue redactado en Inglaterra en 1689. En el texto se fortalecen ciertas facultades del Parlamento que habían desaparecido o estaban reducidas al mínimo durante el reinado de Carlos II y Jacobo II. Se trata de uno de los precedentes de las modernas “Declaraciones de Derechos”. En la Carta se recuerdan las obligaciones y los deberes respectivos del Rey y el Parlamento. 1) El Rey no puede crear o eliminar leyes o impuestos sin la aprobación del Parlamento. 2) El Rey no puede cobrar dinero para su uso personal, sin la aprobación del Parlamento. 3) Es ilegal reclutar y mantener un ejército en tiempos de paz, sin aprobación del Parlamento. 4) Las elecciones de los miembros del Parlamento deben ser libres. 5) Las palabras del Parlamento no pueden obstaculizarse o negarse en ningún otro lugar. 6) El Parlamento debe reunirse con frecuencia.

Además de estas conquistas es importante destacar cómo el parlamento asume también una función de control político. Este control quedó instaurado por el “Impeachment Act” de 1711 que estableció el principio de responsabilidad ministerial<sup>182</sup>.

Para BIGLINO<sup>183</sup> la conexión entre Parlamento y el principio democrático se perfeccionó cuando se consolidó el principio de que sólo los representantes de la sociedad pueden vincular, a través de sus normas, a la sociedad entera, hecho que se produce en la durante la primera etapa de la Revolución Francesa. Así, concluye *“desde aquellos momentos históricos y a lo largo de toda la historia del Estado constitucional la conexión entre el principio democrático y el Parlamento ha sido tan intensa que no es posible en la actualidad, concebir al Estado democrático sin la existencia de un Parlamento”*<sup>184</sup>.

Aunque los avances en la consolidación y desarrollo del parlamento fueron notables, no podemos olvidar que estamos ante una trayectoria que sufrió numerosos reveses. Como explica IBARRA TRUJILLO *“el parlamento fue cerrado en innumerables oportunidades por los monarcas de turno ante la negativa de los mismos de aprobar los tributos requeridos por la nobleza, lo cual en cierta medida fortaleció al radicalismo liberal de la época. Recuérdense, además, que durante este periodo (...) Inglaterra tenía el único parlamento con representación limitada del pueblo que sesionaba casi permanentemente, a diferencia de Francia por ejemplo, en que los Estados Generales no eran convocados desde 1614, en tanto que en España, Portugal, los principados alemanes e italianos y los demás países del continente carecían de un parlamento o congreso que cumpliera las funciones del poder-delegado por el pueblo-para deliberar, legislar o ejercer poder político a nivel nación”*<sup>185</sup>.

---

<sup>182</sup> Esto significaba que los ministros que habían trabajado en el orden, ordenanza o acta real que refrendan eran responsables ante el parlamento. El “impeachment” se instituyó para poder juzgar a los altos cargos de la Corona. La Cámara de los Comunes era la encargada de iniciar el proceso, aunque el juicio se llevaba a cabo en la Cámara de los Lores

<sup>183</sup> BIGLINO CAMPOS, P., “Parlamento, principio democrático y justicia constitucional”. *Op. Cit.* pp.179-190.

<sup>184</sup> *Ibidem*.

<sup>185</sup> IBARRA TRUJILLO, M.A., *El Parlamento*. Publicación electrónica. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos68/origen-parlamento/origen-parlamento.shtml>



Sea como fuere, las bases fundamentales del sistema parlamentario estaban puestas gracias al modelo inglés y a su evolución y consolidación posterior. Este modelo de representación política y el parlamento liberal comenzó a experimentar importantes cambios a raíz de las actuaciones proletarias de 1830 y 1848 en Francia. Como explica ABELLÁN aquellos acontecimientos produjeron fuertes desajustes sociales y *“pusieron de manifiesto la imposibilidad de considerar la nación como un todo homogéneo, moral y supraindividual, en el que los intereses privados pudieran reconducirse a un interés común, como predicaba el liberalismo”*<sup>186</sup>. Y al romperse esta idea de la posible representación de los intereses comunes, el esquema representativo liberal quedaba distorsionado y pasaban a un primer plano los partidos políticos y los sindicatos considerados los mediadores imprescindibles para canalizar la voluntad plural de la sociedad. Sobre esta irrupción de los partidos políticos trataremos más adelante al ser considerado uno de los factores condicionantes de la institución parlamentaria en la actualidad.

Otra perspectiva del mismo estudio de la evolución de la institución parlamentaria lo realiza GARCÍA MORILLO<sup>187</sup> distinguiendo cuatro etapas diferenciadas. En una primera etapa que denomina como “salvaje” el parlamento era soberano y el poder ejecutivo estaba supeditado por completo al poder legislativo. Son los casos de los parlamentos de la III República francesa, la República de Weimar y, en parte, la II República española. Al no haber organizaciones políticas que consiguieran una mayoría suficiente el sistema no fue capaz de dar una salida ni de constituir un gobierno mínimamente estructurado ni estable. Aunque los conflictos sociales de esas épocas no son responsabilidad directa de la institución parlamentaria sí es cierto que el Parlamento no aportó ninguna solución a esa situación de inestabilidad.

Esta falta de utilidad del Parlamento en estos momentos históricos de conflicto social, propició la segunda etapa en la evolución del Parlamento que MIRKINE-GUETZEVITCH<sup>188</sup>

---

<sup>186</sup> ABELLÁN, A.M., “Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política”. *Op. Cit.* p. 172.

<sup>187</sup> GARCÍA MORILLO, J., “El Parlamento ante las nuevas realidades”. En *Anuario de Derecho parlamentario*, nº 4 extraordinario, 1997. Cortes Valencianas. Valencia. p. 141-162.

<sup>188</sup> MIRKINE-GUETZEVITCH, B., *Derecho Constitucional Internacional*. Reus. Madrid, 2009.

denominó “parlamentarismo racionalizado”. El ejemplo más claro de esta etapa es la Ley Fundamental de Bonn<sup>189</sup>. El parlamento evoluciona con el objetivo de asegurar la estabilidad política e impedir los vacíos de poder. Para esto se regulan y establecen con mucho detalle los instrumentos de control parlamentario y exigencia de responsabilidades al Gobierno con el fin de que no fuera posible una utilización interesada de estas herramientas. Como explica GARCÍA MORILLO *“el decidido propósito de estas reformas era que la detallada formalización –requisitos, plazos, efectos, etc- de los instrumentos de control y exigencia de la responsabilidad impidiese la utilización informal que de las mismas se había hecho en el parlamentarismo salvaje, utilización que, en no pocos casos, había llevado a consecuencias prácticas jurídicamente no previstas”*<sup>190</sup>.

La tercera fase en la evolución de la institución parlamentaria parte de la pretensión de estabilidad del parlamentarismo racionalizado pero persigue objetivos más ambiciosos. En esta etapa, que siguiendo la clasificación de GARCÍA MORILLO se denomina parlamentarismo “estructurado”, se persigue recuperar la centralidad del parlamento en la vida política para que éste sea un fiel reflejo del pluralismo político de la sociedad. Para lograr este objetivo el parlamento se reorganiza internamente y se procura una mayor racionalización de las relaciones con el poder ejecutivo.

Por último la cuarta etapa sería el parlamentarismo “limitado” que GARCÍA MORILLO denomina como *“parlamentarismo formal, pero materialmente limitado tanto por el propio ordenamiento constitucional como, sobre todo, por la fuerza de las cosas y por la incapacidad del Parlamento actual, tal y como hoy está concebido, para hacer frente con la debida eficacia a las demandas crecientes de una sociedad cada vez más compleja”*<sup>191</sup>. Así, el rasgo fundamental de parlamentarismo limitado es que éste pierde su centralidad, aunque siga teniendo una gran importancia en el sistema. Y esta pérdida de centralidad se produce por una serie de factores. Por un lado la soberanía, que

---

<sup>189</sup> En especial se puede destacar como ejemplo de este parlamentarismo racionalizado la moción de censura constructiva que luego recogió la Constitución Española de 1978.

<sup>190</sup> GARCÍA MORILLO, J., “El Parlamento ante las nuevas realidades”. *Op. Cit.* p. 146

<sup>191</sup> *Ibidem.* p. 150.

anteriormente residía en el Parlamento, ahora reside en el pueblo. Por otro lado, al volverse la sociedad más compleja política, económica y socialmente, la adopción de decisiones ha de ponderarse en función de factores cada vez más especializados (técnicos, jurídicos, sociales, económicos, etc.). Y la necesidad de esta especialización quedaría cubierta acudiendo al poder ejecutivo (y sus cuerpos administrativos) pero no es sencillo encontrarla en un órgano deliberante compuesto por políticos no especializados<sup>192</sup>. Junto a esto, los parlamentos van viendo limitadas sus funciones legislativas por un texto constitucional y, en su caso, un Tribunal Constitucional que verifica la adecuación a la norma fundamental de la producción normativa de la cámara. También sufre una gran transformación la función y la estructura de los partidos políticos que cuentan con una dirección y coordinación interna y funcionan con una férrea disciplina: aunque en teoría sea la mayoría parlamentaria la que está llamada a controlar al Gobierno suele ser éste el que somete al Parlamento<sup>193</sup>. El ejemplo más claro de parlamentarismo limitado lo encontramos con la adhesión de España a la Comunidad Europea: el Parlamento tuvo un papel muy reducido limitándose a ratificar en bloque el Tratado y delegando en el Ejecutivo<sup>194</sup> la potestad para adecuar el ordenamiento interno a los requisitos comunitarios.

Otro de los aspectos relevantes en la evolución del Parlamento como institución es la aparición del concepto de Estado social como un elemento configurador de muchos de los sistemas democráticos contemporáneos<sup>195</sup>. La fórmula “Estado Social” viene a

---

<sup>192</sup> “Todos estos elementos operan en contra de un órgano, como el Parlamento, compuesto por numerosos miembros, de carácter deliberante y no especializado, y actúan a favor del Ejecutivo, que combina el principio de jerarquía, que facilita la adopción e instrumentación de decisiones con la posibilidad de contar con los elementos técnicos y humanos adecuados para la mejor valoración de los factores técnicos que concurren en cada caso”. *Ibidem*. p. 149.

<sup>193</sup> Como explica este autor “esta paradoja (...) altera notablemente el papel del Parlamento: de hecho una vez realizadas las elecciones y determinada la fuerza parlamentaria de los partidos políticos, las decisiones más importantes no se tomarán en el Parlamento, sino en las sedes de los partidos políticos; las de la mayoría parlamentaria, además –que serán obviamente, las propuestas que prosperarán– se adoptarán, muy probablemente, por personas presentes en el Gobierno o que lo dirigen. Se produce, pues, una traslación de funciones desde el Parlamento hacia la sede de los partidos en él representados”. *Ibidem*. p. 148.

<sup>194</sup> Esta delegación se hizo a través de la Ley 47/85 de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas.

<sup>195</sup> Por ejemplo, la proclamación del Estado español como un Estado Social está recogida en el Título preliminar de la Constitución de 1978 en su artículo 1.1. El precepto reza de la siguiente manera: “España

significar una superación del Estado liberal. Hasta entonces el Estado se limitaba a mantener la paz y el orden necesarios sin intervenir en el libre juego del Mercado ni en sus consecuencias sociales<sup>196</sup>. Por el contrario el modelo del Estado Social tiene una clara voluntad transformadora y la pretensión de corregir las desigualdades sociales a través de la acción de los poderes públicos<sup>197</sup>. En los orígenes del Estado Social podemos mencionar el constitucionalismo alemán<sup>198</sup> y la superación histórica del modelo de Estado del siglo XIX<sup>199</sup>. Como explica DE VEGA *“si en el orden económico y social la taumatúrgica mano invisible del mercado más que producir milagros generó por doquier auténticos cataclismos, en el orden político la sacrosanta doctrina de los derecho naturales mostró en todas partes su perfecta y absoluta inoperatividad. Respondiendo a efectivas necesidades y a imperiosos requerimientos de una auténtica realidad histórica, que nada tenía que ver con la mística ensoñación que habían forjado los doctrinarios,*

---

*se constituye en un Estado social y democrático de Derecho...”*. Estamos ante la formulación de uno de los principios que constituyen el núcleo esencial del texto constitucional.

<sup>196</sup> El Estado liberal es, por tanto, un “Estado gendarme” que se limita a mantener un marco de actuación en el que funcionen con igualdad de oportunidades los ciudadanos y en el que los poderes públicos se encarguen de mantener el orden social. Quedan fuera de lugar las aspiraciones sociales de igualdad real y de la tutela por parte del Estado de determinadas carencias o fallos del sistema liberal.

<sup>197</sup> El concepto de Estado Social intenta *“que la igualdad formal definidora del Estado liberal se acerque de forma creciente y progresiva a la real, objetivo básico sobre el que se vertebra el programa político de los distintos defensores de la socialización del Estado liberal”*. BLANCO VALDÉS, R. L., *Introducción a la Constitución de 1978*. Alianza. Madrid, 2006.

<sup>198</sup> Aunque se acepta de modo general por la doctrina que la primera constitucionalización del Estado social se da en la Constitución de Querétaro de 1917, la fórmula tiene su origen en el constitucionalismo alemán occidental posterior a la Segunda Guerra Mundial. No obstante, hay que destacar que el término fue acuñado por primera vez a finales de los años 20 por Herman Héller, un miembro del Partido Socialdemócrata alemán. La formalización jurídica del Estado Social es utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Länder y su consolidación definitiva se da con la su incorporación a la Ley Fundamental del Bonn de la República Federal de Alemania. De manera similar a la Constitución de 1978, esta ley en su artículo 20.1 define la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”. Posteriormente en su artículo 28, al definir uno de los principios básicos del Estado Federal establece que *“el orden constitucional de los Länder deberá responder a los principios del Estado de Derecho, republicano, democrático y social”*.

<sup>199</sup> La superación a la que nos referimos es la que diferencia la concepción de Estado del siglo XX (el Estado democrático posterior a la Primera Guerra Mundial) de la forma de Estado anterior que se manifestó a lo largo de todo el siglo XIX. En palabras de PÉREZ ROYO, *“aunque conceptualmente el Estado haya sido desde sus orígenes un poder representativo de toda la sociedad (...) fue durante toda la fase de su imposición inicial un poder representativo de sólo una parte de la sociedad, ya que bien a través de los mecanismos de restricción del sufragio, bien a través de la manipulación electoral, la mayor parte de la sociedad estuvo excluida del proceso político”*. Con la incorporación a finales del siglo XIX de nuevas clases políticas, representadas normalmente por partidos obreros, se fue dando paso a una nueva concepción de Estado que no se limitará únicamente a crear un ámbito de actuación sino que intentará ir más allá pretendiendo la igualdad de un modo activo. Es el paso, por tanto, de un Estado “represivo” a un Estado proveedor de servicios sociales. PÉREZ ROYO, J., URÍAS MARTÍNEZ, J. P. y CARRASCO DURÁN, M. (eds.), *Derecho Constitucional para el siglo XXI*, tomos I y II. Thomson Aranzadi. Pamplona, 2006. pp. 158 y ss.

*comenzaría a crearse las condiciones para que se pudiera producir el gran salto del Estado Liberal de Derecho al Estado Social de Derecho que, en las postrimerías del siglo XX se ha acabado convirtiendo en el referente dogmático y simbólico –bajo unas u otras fórmulas- del constitucionalismo en la mayoría de los países”.*<sup>200</sup>

Así, podría decirse que se da un cambio de “rol” a partir de esa nueva concepción que impulsó no sólo la acción de los poderes públicos para contribuir al bienestar social, sino que, irremediabilmente, destacó ámbitos de participación de la ciudadanía hasta ahora ignorados y olvidados. Esta corriente influyó de manera considerable en el Parlamento, que al ser una institución nacida para funcionar en la política propia de un estado liberal (y por lo tanto reducido a la mínima expresión y alejado de los problemas sociales) pasa a desempeñar sus funciones en un estado social con un claro objetivo intervencionista.

El Estado Social supone romper con la rígida separación que el Estado liberal trazaba entre Estado y sociedad. A partir de este concepto se establece como necesaria la interacción entre Estado y Sociedad. Por lo tanto, el Parlamento, como órgano del sistema debe comenzar a relacionarse con la sociedad de otra manera. GARRORENA entiende que se ha tratado de una influencia negativa: *“constatamos mil veces que la transformación actual del Estado en Estado social ha dado lugar a Ejecutivos omnipresentes y todopoderosos, cuya limitación es cada día más difícil para las Cámaras”.*<sup>201</sup>

## **1.4.- LA CRISIS DEL PARLAMENTO Y LA INCIDENCIA DE LA TECNOLOGÍA**

### **1.4.1.- La crisis de la democracia representativa**

Como hemos advertido en varias ocasiones a lo largo de estas páginas, el objetivo de esta primera parte es aportar las ideas estructurales con el fin de centrar de manera adecuada el tema de nuestro estudio: el análisis de en qué manera afectan las

---

<sup>200</sup> DE VEGA, P., “Mundialización y Derecho Constitucional....” *Op. Cit.* p. 45.

<sup>201</sup> GARRORENA, A., “Algunas sugerencias para renovar la función de control”. *Op. Cit.* p. 423.

tecnologías a las funciones del parlamento. Hasta ahora hemos profundizado en los elementos estructurales y en las ideas de fondo de la representación, así como en el breve estudio de la institución parlamentaria.

Hablar de crisis de representación (como paradigma principal de la crisis de la democracia) es hablar de crisis del Parlamento<sup>202</sup>. Desde que Carl SCHMITT<sup>203</sup> hiciera mención a la crisis del parlamento, es frecuente en la doctrina encontrar referencias a un supuesto cuestionamiento de la institución parlamentaria. LASKI por ejemplo, en 1932, dudaba de su capacidad legisladora<sup>204</sup> y concluía con una contundente afirmación al decir que *“la decadencia del parlamentarismo no se debe a los efectos inherentes a su propia estructura, sino más bien a la erosión de los fundamentos sobre los cuales reposa”*<sup>205</sup>. LÓPEZ GUERRA, varias décadas después, considera que hablar de crisis del Parlamento es un “lugar común”: niega la existencia de una crisis global del parlamento como institución pues supondría reconocer una crisis del mismo sistema democrático. Junto a eso, considera que los logros de la institución parlamentaria son evidentes y se puede comprobar que hoy por hoy no se postula ninguna alternativa mínimamente seria al parlamento. Aunque, como explica, *“otra cosa es, desde luego, reconocer que los parlamentos (...) están necesitados de una continua redefinición y adaptación en su estructura y funciones, para enfrentarse a las exigencias y desafíos derivados del cambio social y político. En ese sentido sí cabría hablar de crisis del parlamento, si por crisis se entiende, en su original sentido etimológico continua creación y renovación”*<sup>206</sup>. A este sentido etimológico acude TUDELA al recurrir a una definición lexicográfica del término crisis destacando dos ideas fundamentales<sup>207</sup>: la identificación con una situación difícil y

---

<sup>202</sup> Por ende podemos hablar también de la crisis de la democracia de la que nos hemos ocupado anteriormente: aunque la existencia de un parlamento no es sinónimo de democracia la democracia no puede existir sin un parlamento.

<sup>203</sup> SCHMITT, C., *Sobre el parlamentarismo. Op. Cit. Passim.*

<sup>204</sup> *“Resulta fútil esperar que un conjunto de cuestiones técnicas pueda ser debatido por una asamblea heterogénea de aficionados (...) una asamblea legislativa no es apta por su propia naturaleza para legislar directamente”.* LASKI, H.J., *La crisis de la democracia.* Siglo Veinte. Buenos Aires, 1950. p. 77.

<sup>205</sup> *Ibidem.* p. 65.

<sup>206</sup> LÓPEZ GUERRA, L., “Organización y funcionamiento del Parlamento de futuro”. PAU i VAL, F., *El Parlamento del Siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos.* TECNOS. Valencia, 2002. p. 32.

<sup>207</sup> *“La definición lexicográfica de crisis es extremadamente útil para delimitar el análisis de su aplicación al Parlamento. (...) En el diccionario del español actual del profesor Seco Serrano se encontrarían estas acepciones de interés para nuestro análisis: a) Situación difícil o delicada; b) Momento en que se produce*

la idea de cambio. Este autor invita a precisar qué dimensiones del parlamento son las que están en crisis reclamando una mayor concreción: es diferente referirse a una crisis de las funciones parlamentarias, que a las deficiencias de la idea y de la técnica de la representación política, o a la insuficiencia en propia forma de funcionar del parlamento hoy en día. Se precise o no la crisis del parlamento, destaca TUDELA, en lo que sí existe consenso es en la *“la progresiva e imparable pérdida de protagonismo del Parlamento”*<sup>208</sup>. DE BÚFALA expresándolo de otra forma dirá que *“un rasgo fundamental de común denominador en este gran debate es la conciencia de que el parlamentarismo actual ha perdido, bajo las condiciones nuevas que plantea la sociedad industrial de masas, esa tradicional función que tuvo en su origen como centro del sistema político”*<sup>209</sup>. O como dirá DE VEGA: *“hablar del Parlamento en la actualidad equivale a hablar, en cierto modo, de la crisis de la institución parlamentaria, por doquier el Parlamento está perdiendo la importancia, la significación y la entidad que originariamente tuvo”*<sup>210</sup>.

Para algunos autores el parlamentarismo está construido sobre unas bases filosófico políticas que no hoy no se corresponden ni con las prácticas de los parlamentarios ni con las aspiraciones ciudadanas. Este cuestionamiento, este cambio de dirección, no es reciente. En 1867 BAGEHOT ya advertía que la institución parlamentaria contaba con nuevas funciones<sup>211</sup> de mayor peso que la tradicional función legislativa<sup>212</sup>. Coincidimos

---

*un cambio importante. Por su lado en el diccionario de uso del español de María Moliner podemos leer las siguientes acepciones: a) Momento en que se produce un cambio muy marcado de algo; b) Situación momentáneamente mala o difícil. (...) En efecto, es fácil aceptar que se trata de una situación de cambio, de cambio sustancial y, derivado de esta condición de cambio, un momento ciertamente difícil. Bien podría decirse que las referencias tradicionales de la institución parlamentaria no han acabado de perecer y las necesarias claves de renovación no han acabado de elaborarse”. TUDELA, J., “Una reflexión crítica sobre el presente del Parlamento”. Op. Cit. p. 216.*

<sup>208</sup> *Ibidem*. p. 215.

<sup>209</sup> DE BÚFALA, P., “El Parlamentarismo y su transformación actual. Crisis del Parlamentarismo y auge actual del Ejecutivo”. México D.F., 2008. p. 4. Disponible en: <http://www.uco.es/dptos/ciencias-juridicas/filosofia-derecho/diego/Nuevo/FILOSOFIA/materiales/parlamentarismo.pdf>

<sup>210</sup> DE VEGA, P., “Supuestos históricos en el derecho constitucional democrático”. En *Actas del II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Anuario Jurídico IX. México D.F., 1982. p. 270.

<sup>211</sup> En su estudio clásico sobre la Constitución Inglesa Walter Bagehot, en 1867, ubicó en seis las funciones de todo parlamento sobre el conjunto del sistema político: 1) electiva; 2) expresiva; 3) educativa; 4) informativa; 5) legislativa y 6) financiera.

<sup>212</sup> Así, hablaba de una función electiva (la más importante), una función de informar a la nación, una función expresiva (expresar el pensamiento de los ciudadanos) y una función de enseñar. BAGEHOT, W., *The English Constitution*. Op. Cit.

con CEBRIÁN ZAZURCA en que, desde un punto de visto teórico, el Parlamento sigue conservando sus capacidades originarias: la creación de la voluntad popular, el control político de los representantes, y garantizar la deliberación. Pero como dice RUBIO NÚÑEZ el Parlamento “*no ha seguido el ritmo de los cambios sociales y políticos, y cada día son más frecuentes las voces que alertan sobre la dirección que han tomado las instituciones parlamentarias*”<sup>213</sup>. Como explica el último Informe Parlamentario Mundial de 2012<sup>214</sup> “*si bien en algún momento los parlamentos fueron el foro por excelencia para dar voz a las preocupaciones del pueblo, ahora compite con toda una serie de alternativas*”. Efectivamente, si los parlamentos debían servir como enlace entre las preocupaciones de los pueblos y sus gobernantes, ahora con el florecimiento de la sociedad civil, el escaso arraigo y representatividad de los partidos políticos y las propuestas de democracia participativa, los ciudadanos cuentan con otras vías de representación. Así, el Parlamento deja de ser en el lugar donde se adoptan las decisiones políticas para convertirse en el escenario donde esa decisión se hace pública y se somete a ciertos controles. Se produce, así un alejamiento del Parlamento de sus funciones operativas para terminar constituyendo un símbolo del sistema político.

Son muchos los autores que han analizado las principales causas de esta deriva de la institución parlamentaria. ESTEBAN<sup>215</sup> lo achaca principalmente a la preponderancia que adquiere el ejecutivo en el actual sistema político de manera que va acumulando funciones y tareas de las que desposee al poder legislativo. CEBRIÁN ZAZURCA<sup>216</sup> por su parte, tiene muy en cuenta la ausencia de deliberación y las múltiples deficiencias como mecanismo de control político y rendición de cuentas, así como la inexistencia de una suficiente receptividad por parte de los representantes; LEIBHOLZ<sup>217</sup> incide en cómo el monopolio de la política termina “soldando” los poderes que tanto costó separar;

---

<sup>213</sup> RUBIO NÚÑEZ, R., “Knocking on the Parliaments door (Parlamentos digitales en la era de la participación)”. En RUBIO NÚÑEZ, R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. p. 398.

<sup>214</sup> POWER, G. y SHOOT, R. A., *Informe parlamentario mundial: la naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2012. p. 5.

<sup>215</sup> DE ESTEBAN, J., *Jaque al Estado*. Ediciones Libertarias. Madrid, 2000.

<sup>216</sup> CEBRIÁN ZAZURCA, E., “Deliberación en Internet”, Fundación Manuel Giménez Abad. Zaragoza, 2012.

<sup>217</sup> LEIBHOLZ, G., *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1971.



PORRAS NADALES y VEGA GARCÍA<sup>218</sup> lo explican por la progresiva trivialización de la política por los distintos ritmos y tiempos con los que trabaja la sociedad civil; SARTORI se refiere al peligro de convertir la democracia en demoscopia, como conjunto de decisiones erráticas, cambiantes e incluso contradictorias; por último PÉREZ MONEO<sup>219</sup> alude a la falta de renovación de la estructura y organización parlamentarias, que responden a una construcción teórica, y no se corresponden con el funcionamiento real de la institución.

Sean cuales fueren las causas, a lo largo de los años otras muchas funciones se han ido atribuyendo al Parlamento. RUBIO NÚÑEZ señala las siguientes: *“la elaboración de políticas, la legitimación del gobierno y el sistema político en su totalidad; el reclutamiento, socialización y formación de políticos, detección, articulación y representación de la sensibilidad social, influyendo en la forma en que se entienden los procesos políticos y sus decisiones; control, especialmente presupuestario, protección y ejecución de los valores de transparencia, accountability y procesos democráticos abiertos; el mantenimiento de un espacio público para el debate y la reflexión...”*<sup>220</sup>. De esta manera los Parlamentos pasan de ser meros representantes, ejecutores de las preferencias de los ciudadanos a convertirse en catalizadores, facilitadores de políticas públicas.

Parece claro, después de todo lo dicho, que la opinión mayoritaria en la doctrina es que la institución parlamentaria está realmente en crisis y que, especialmente en los últimos años, se han hecho manifiestas sus insuficiencias y su pérdida de centralidad en la vida política en detrimento del poder ejecutivo.

---

<sup>218</sup> PORRAS NADALES, A.J. y DE VEGA GARCÍA, P., “Introducción: El debate sobre la crisis de la representación política”. En PORRAS NADALES, A. J. (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación política*. Tecnos. Madrid, 1996.

<sup>219</sup> PÉREZ MONEO, M. y RUBIO NÚÑEZ, R., “Teoría y práctica. 30 años de experiencia electoral”. En *Revista de las Cortes Generales*, nº 74, 2008. Madrid. pp. 229-246.

<sup>220</sup> RUBIO NÚÑEZ, R., “Knocking on the Parliaments door...”. *Op. Cit.* p. 400.

### 1.4.2.- Las causas de la crisis del parlamento

Cuando mencionábamos que la crisis del Parlamento puede referirse a muchos factores decíamos que uno de ellos puede ser el cuestionamiento de la idea y técnica de la representación que soporta la institución parlamentaria. Una cosa es la adecuación de la institución parlamentaria y la configuración y articulación de los grupos políticos (y cómo influye en, por ejemplo pérdida de centralidad) y otra muy distinta que la propia idea de la representación política presente sus deficiencias e insuficiencias. Desde esta perspectiva, la crisis de la representación es un tema de especial relevancia para nuestro estudio. Como veremos más adelante cuando estudiemos los autores de la democracia participativa, el supuesto agotamiento de las figuras representativas, unido a la desafección ciudadana, culmina en la reclamación de más participación. Y en esta demanda de mayor participación la tecnología juega un papel esencial al hacer posibles formas de intervención que antes no existían.

La crisis de la representación –cuya expresión más concreta es la crisis del parlamentarismo- se ha convertido en un tema recurrente<sup>221</sup>. Algunos autores, incluso, han llegado a afirmar que la crisis o el cuestionamiento de la representación es un estado natural de la misma<sup>222</sup>. Muy significativo –y de gran interés para nuestro estudio- es el título del artículo de Giovanni Sartori *“En defensa de la representación política”*. Se trata de una Conferencia dictada en el Congreso de los Diputados el 9 de diciembre de 1998 con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución española y en el que

---

<sup>221</sup> “Es muy frecuente hablar o escuchar de la crisis de la democracia representativa. Es hasta tal punto habitual que podría decirse que la citada crisis ha merecido acabar siendo una de las características inherentes a este tipo de democracia, cuando tratamos de enumerar aquéllas que lo definen. No es sin embargo, ésta una novedad surgida en los últimos tiempos. Lejos de ello, la etiqueta de crisis acompaña a la democracia representativa desde sus momentos iniciales”. CEBRIÁN ZAZURCA, E., “Participación política, deliberación y nuevas tecnologías”. En *Actas de las Jornadas ¿Exige la sociedad-red una nueva democracia?*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico - Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Zaragoza, 2008. p. 4. Disponible en: [http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/stories/politico\\_constitucional/ponencia\\_enrique\\_cebrian\\_2008.doc](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/stories/politico_constitucional/ponencia_enrique_cebrian_2008.doc)

<sup>222</sup> “En realidad, cuando hablamos de crisis de representación estamos aludiendo al estado natural de la representación política”. CHUECA RODRÍGUEZ, R.L., “El proceso político y las nuevas tecnologías”. En *Administración y Ciudadanía*, vol. 2, nº 3, 2007. Santiago de Compostela. pp. 49-61

comienza reconociendo que la representación está *“necesitada de defensa”*<sup>223</sup>. No vamos a entrar ahora al estudio de esta defensa del sistema representativo que hace SARTORI, sino que el objeto del presente epígrafe serán las causas que motivan esos “ataques”. Es cierto que –como dice SARTORI- las instituciones representativas nos decepcionan y que sus fallos son *“en gran medida reflejo de nuestro propio desconocimiento de lo que la representación debe y puede hacer y, en contraposición, no puede hacer”*<sup>224</sup>. Sin embargo, en el estudio de las garantías del sistema representativo encontramos algunas insuficiencias. De ahí que en las siguientes páginas vamos a estudiar las deficiencias en la deliberación y en el control de cuentas principalmente. También analizaremos la insuficiencia en la receptividad (*responsiveness*) de los representantes hacia sus representados. Dejamos al margen de este estudio de insuficiencias de la representación dos elementos que, a nuestro juicio, no admiten dudas: la formación de la voluntad general y la posibilidad de destitución (*removability*).

### **A.- Deficiencias en la deliberación**

La deliberación, como ya hemos visto, es un aspecto esencial del modelo representativo. El pluralismo político lleva a planteamientos encontrados y a un juego de posiciones, negociaciones y cesiones que construye el sistema democrático porque permite que todas las posturas puedan ser escuchadas y tenidas en cuenta. Las soluciones y decisiones sobre los asuntos públicos se toman, así, utilizando un sistema que permite la participación de las posturas mayoritarias.

Sin embargo el juego político termina convirtiendo esta deliberación en una negociación desde posiciones definidas de partida que no son fáciles de modificar o de matizar por los criterios estratégicos de los partidos. La negociación de los partidos y sus intereses dejan fuera la voz de los ciudadanos en esa deliberación de los asuntos públicos. Se plantea llevar la deliberación a una esfera diferente para superar lo que GARRORENA ha

---

<sup>223</sup> “La representación está necesitada de defensa, y ésta es, ciertamente, mi hipótesis”. SARTORI, G., “En defensa de la representación política”. *Op. Cit.* p. 2.

<sup>224</sup> *Ibidem.* p. 2.

denominado la “*tendencia a comprender la representación como forma de inhibición o desentendimiento post-electoral*”<sup>225</sup>. A esta situación, en la que progresivamente el representante individual ha sido sustituido por un grupo parlamentario articulado en un partido político, se le ha denominado “Estado de partidos”<sup>226</sup>. Esta situación, que conlleva la consolidación del poder de los partidos, tiene una gran importancia pues como explicará TUDELA ARANDA<sup>227</sup> no sólo modifica de manera radical el Parlamento y la manera en que interna se organiza y se estructura, sino que también transforma el parlamentarismo como forma de gobierno, es decir las relaciones de las Cámaras con otros sujetos políticos.

Cuando los grupos y partidos políticos predominan en el funcionamiento del Parlamento, éste, en su actual configuración, queda subordinado al poder ejecutivo al que, en su momento, otorgó su confianza. Así, las decisiones del Parlamento, serían tomadas realmente por el Gobierno (que ostenta la mayoría parlamentaria) dejando el papel de las cámaras como meros órganos revalidadores. Esto supone una alteración sustancial de la forma de funcionar y de la manera en que se relaciona con los demás órganos constitucionales.

Al analizar la evolución de la institución parlamentaria ya hicimos notar que la aparición de los partidos políticos supuso un factor determinante para la institución parlamentaria. Al crecer el número de electores mediante la universalización del sufragio se produjo la sustitución del sistema electoral mayoritario por un sistema proporcional. El sistema proporcional, que se concibió como una forma de adecuar la representación política a un pluralismo político mayor, trajo consigo la introducción del sistema de listas que –en expresión de COTTERET- terminaron implicando “*la omnipotencia de los partidos*”<sup>228</sup>. De esta forma, la aparición del Estado de Partidos

---

<sup>225</sup> GARRORENA MORALES, A., *Representación política y Constitución democrática (Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)*. Civitas. Madrid, 1991.

<sup>226</sup> GARCÍA PELAYO, M., *El estado de partidos*. Alianza. Madrid, 1986.

<sup>227</sup> TUDELA, J., “Una reflexión crítica sobre el presente del Parlamento desde una cámara autonómica”. *Op. Cit.* p. 202.

<sup>228</sup> COTTERET, J-M., “Sens et non-sens de la représentation proportionnelle”, En *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*. P.U.F. Paris, 1987. pp. 277-282.

altera la relación entre representantes y representados pues *“la oferta electoral ha dejado de tener nombres, esto es, rostros (o al menos éstos han dejado de importar) y ha pasado a tener sencillamente siglas”*<sup>229</sup>.

La irrupción de los partidos políticos no sólo cambia el sujeto a representar (el pueblo en su diversidad) sino la misma base –sobre la que se construía el Parlamento liberal) de la relación directa entre electores y elegidos. Antes el representante era el que daba forma a la voluntad del representado y ahora el representante expresa la voluntad del elector que se articula a través de los partidos políticos.

Surgen por tanto en el sistema parlamentario dos nuevas relaciones representativas: la relación elector-partido y la relación representante-partido<sup>230</sup>. En la relación elector-partido el partido sustituye al representante. Los electores al votar “plebiscitan” sobre diversas opciones de gobierno expresadas por los partidos<sup>231</sup>. Esto supone que los partidos pasan a ser el centro de dirección política del Estado pues están presentes en el funcionamiento del Parlamento y por lo tanto en la función de control del poder ejecutivo.

En la segunda relación (diputado –partido) el representante pierde su libertad de actuación y se somete a la disciplina de partido. Como explica GARRORENA *“el diputado ha entendido muy bien a quién debe el mandato y sabe que esa deuda no la tiene precisamente con el elector”*.

---

<sup>229</sup> GARRORENA MORALES, A., *Representación política y Constitución democrática (Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)*. Op. Cit. pp. 65-66.

<sup>230</sup> *“la ha partido en dos, resultando de ahí, por un lado, una relación partido-diputado y, por otro, una relación-partido elector”* Ibidem. p. 67.

<sup>231</sup> La expresión está tomada de GARRORENA: *“el hecho de que, en esta nueva relación representativa, el partido (que, por definición es portador de una oferta de gobierno y encuadra a unas élites con vocación gobernante) haya acabado sustituyendo al diputado ha afectado necesariamente, como no podía ser de otro modo, a la esencia misma –no sólo al formato- de dicha relación: ahora es evidente que los electores, al votar, lo que hacen es elegir o (...) plebiscitar opciones de gobierno, de donde sólo indirecta y muy convencionalmente sería correcto seguir diciendo que nuestras elecciones son unas elecciones parlamentarias, esto es, que con ellas estamos eligiendo a nuestros representantes en el Parlamento”* GARRORENA MORALES, A., *Representación política y Constitución democrática...Op. Cit.* p. 67-68.

El hecho de que los partidos políticos lleguen a dominar las instituciones y el parlamento –lo que se ha denominado “Estado de partidos”– afecta profundamente la mecánica parlamentaria. A juicio de muchos autores<sup>232</sup> el hecho de que los partidos políticos tengan una relevancia política y jurídica central hace imposible una verdadera deliberación y contraste de opiniones pues lo que late detrás de las posturas que defienden los representantes es la ratificación de las decisiones que fuera de las Cámaras toman los dirigentes de sus facciones políticas. Estamos ante una de las causas de la crisis del parlamento que veremos en el capítulo siguiente.

## **B.- Deficiencias en el control político y la rendición de cuentas**

El Estado de Partidos anteriormente mencionado tiene también consecuencias en el control político y la rendición de cuentas. Si el Gobierno es investido por la mayoría parlamentaria dentro de un sistema de partidos organizados y estructurados, resulta lógico que la función de control que debe realizar el Parlamento, al estar sometida a la regla de las mayorías, se vea muy condicionada<sup>233</sup>.

Aunque la función de control es un elemento fundamental del Estado constitucional, como las mayorías parlamentarias impiden que prosperen las iniciativas de control de las minorías, la doctrina suele coincidir en que se trata de un control débil<sup>234</sup> o de una eficacia muy limitada<sup>235</sup>. Las razones de este debilitamiento de la función fiscalizadora de la acción del gobierno no están sólo en el sistema de partidos. También confluyen en el condicionamiento de esta garantía, las numerosas esferas de la acción pública que

---

<sup>232</sup> Podemos destacar a GARRORENA y ABELLÁN. GARRORENA, A., “Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación”. *Op. Cit.* p. 50. ABELLÁN, A.M., *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*. Tecnos, 1992. pp. 143-144.

<sup>233</sup> En esta *accountability* horizontal es la misma formación política la que la realiza y la dirige el propio gobierno. Como dirá GARRORENA “Insistimos, asimismo, en lo que supone para la efectividad de un auténtico control parlamentario el que el sistema electoral proporcional, y por lo tanto de lista, haya despersonalizado la figura de nuestros representantes y los haya alejado de sus electores, o lo que es lo mismo, de aquellos intereses sociales que deberían constituir la razón de ser de su actividad fiscalizadora”. GARRORENA, A., “Algunas sugerencias para renovar la función de control”. *Op. Cit.* p. 423

<sup>234</sup> TUDELA ARANDA, J., “Parlamento y Nuevas Tecnologías”. En PAU i VALL, F. (Coord.), *El Parlamento del siglo XXI*. Tecnos. Valencia, 2002. p. 110.

<sup>235</sup> GARRORENA, A., “Algunas sugerencias para renovar la función de control”...*Op. Cit.* pp. 422.

resultan ajenas al control del Parlamento<sup>236</sup>, o la propia debilidad de la función legislativa<sup>237</sup>.

Junto a esto, como ya hemos estudiado en la evolución del Parlamento, la consolidación del “parlamentarismo racionalizado” en su afán por lograr la estabilidad de los gobiernos rebajó los instrumentos de control regulándolos con excesivo detalle. Por otro lado la aparición de otras formas de control al gobierno no parlamentarias como el control de los jueces o el control indirecto de los medios de comunicación han cobrado una mayor importancia y han tenido una mayor actividad interventora que el propio Parlamento. Como explica ARAGÓN REYES, el Parlamento, que era garantía indispensable de libertad antes del Estado Constitucional<sup>238</sup>, con la aparición de éste *“es el control jurisdiccional, y no tanto ya el control parlamentario, el que garantiza que los hombres permanecen libres (...) aun después del momento de votar. Dicho en otras palabras, hoy el Parlamento representa (...) más el pluralismo que la libertad”*.

Por todo ello GARRORENA calificará el control parlamentario como una fiscalización *“rutinaria y ritualizada”*<sup>239</sup>. No es un asunto menor que el control se vea limitado por estas cuestiones. Para TUDELA este debilitamiento de la función del control es *“una de las primeras causas de la debilidad del Parlamento contemporáneo”*<sup>240</sup>.

---

<sup>236</sup> Estamos hablando por ejemplo de materias como la ejecución presupuestaria de una gran trascendencia y que no está sometida al control parlamentario.

<sup>237</sup> Como ya hemos visto el Parlamento ya no controla ni la decisión de legislar ni el contenido de las leyes. El gobierno de las leyes ha sido sustituido por el gobierno de los legisladores. SARTORI, G., *Elementos de teoría política*. Op. Cit. p. 195.

<sup>238</sup> *“Que el Parlamento fuese un contrapoder (frente al Ejecutivo) era garantía indispensable de la libertad (y del equilibrio institucional) cuando la Constitución no era Derecho aplicable por órganos jurisdiccionales, cuando el Gobierno y la Administración no estaban plenamente sometidos al control jurisdiccional y cuando el principio democrático sólo se proyectaba en la Cámara, que se oponía a un Ejecutivo que era proyección, en el Estado, del principio monárquico. Pero cuando tales condiciones han cambiado por completo, como ocurre en el actual Estado constitucional, la importancia de aquella garantía basada en la real independencia de la Cámara podría estimarse que ha decrecido notablemente...”*. ARAGÓN REYES, M., “Epílogo”. En GARRORENA MORALES, A., *Representación política y Constitución democrática. (Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)*. Civitas, Madrid, 1991. p.117.

<sup>239</sup> *“el ejecutivo posee en nuestro tiempo una libertad de movimientos difícil de intervenir por las demás instituciones (...)en consecuencia el Parlamento actúa sobre él una fiscalización más bien rutinaria y ritualizada; en la mayoría de los casos, unas fiscalización de resultados previamente conocidos, llevada tan sólo hasta donde el propio Gobierno consiente”*. GARRORENA, A., “Algunas sugerencias para renovar la función de control”. Op. Cit. p. 423.

<sup>240</sup> TUDELA, J., “El Estado Autonómico treinta años después: ensayo de una valoración”. En *Teoría y realidad Constitucional*, nº 24, 2009. UNED. Madrid. pp. 75-105.

Por otra parte se considera que el control externo (el que ejercen los ciudadanos) o la posibilidad de destitución no suponen garantía suficiente. Efectivamente son controles escasos pues sólo se pueden ejercerse con cada convocatoria electoral. En el periodo que media entre elección y elección no hay un control suficiente<sup>241</sup>. Sobre este aspecto volveremos más adelante.

### **C.- Deficiencias en la relación representante-representado**

También es posible destacar deficiencias en el sistema parlamentario si analizamos la relación entre ciudadanos y electores. Tradicionalmente el Parlamento se fue constituyendo como una institución distante de la sociedad, alejada de la ciudadanía. Esto respondía a que tanto los presupuestos ideológicos en que nace el Parlamento, así como a las funciones que tenía encomendadas, requerían, en esos momentos, un alejamiento de la sociedad. Además, el Parlamento, al reafirmar su independencia frente al poder ejecutivo, interpretó de forma algo radical su autonomía. Así, el Parlamento, durante décadas, no ha hecho esfuerzo alguno por acercarse a la sociedad ni relacionarse de manera estrecha con los electores.

Hacer esta precisión inicial acerca de la consideración del parlamento como institución distante (en sus orígenes y en las primeras fases de su evolución) nos ayuda a comprender las dificultades que tiene la institución parlamentaria para presentarse como el lugar primordial del escenario político, la institución por excelencia del debate, la participación, la publicidad y el control de la política. Si tradicionalmente los ciudadanos han encontrado una posición distante de los representantes o unas barreras de las Cámaras para conocer su actividad, es lógico que progresivamente la institución parlamentaria les haya ido resultando ajena. En este estudio acerca de las causas de la

---

<sup>241</sup> “El electorado tiene una única decisión que tomar con respecto a todo el paquete de políticas gubernamentales (...) las elecciones no son un mecanismo suficiente para asegurar que los gobiernos harán cuanto puedan a fin de maximizar el bienestar de los ciudadanos”. MANIN, B., PRZEWORSKI, A., STOKES, S.C., “Elections and Representation”. En PRZEWORSKI, A., MANIN, B., STOKES, S.C. (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press. Cambridge, 1999. pp. 43-45.



crisis de la institución parlamentaria, las expectativas que se han despertado en cuanto a las nuevas formas de participación que surgen en el seno de fórmulas renovadas de democracia directa o semidirecta, inciden de lleno en esta debilidad del Parlamento. Y esto es debido a que las tecnologías juegan un papel importantísimo en cuanto que son capaces de mitigar esa distancia: bien a favor de estas nuevas formas de participación, bien acercando la realidad parlamentaria a la ciudadanía de manera más directa, o combinando ambas: integrando las formas de participación pero fortaleciendo la democracia representativa. Sobre este asunto volveremos cuando tratemos de las nuevas formas de participación y la democracia participativa.

En el ámbito de las relaciones entre representantes y representados GARCÍA-ESCUADERO<sup>242</sup> destaca el problema de la pérdida de relevancia del representante individual. Ésta se produce cuando el sistema de partidos degenera en lo que denomina una “grupocracia”. La “grupocracia” consiste en dar el protagonismo absoluto a los grupos parlamentarios en el trabajo parlamentario en detrimento de los representantes individuales. Así, los grupos parlamentarios deciden qué enmiendas deben ser defendidas, qué parlamentarios intervienen y en qué sentido, cómo articular los debates<sup>243</sup>, etc. Como explica esta autora “*el peligro de esta grupocracia (...) es que los ciudadanos lleguen a percibir como superflua la existencia de los parlamentarios*”<sup>244</sup>, y, por tanto, del Parlamento. Esta situación contribuye a trasladar a los ciudadanos la idea de que es una ficción que el parlamentario individual, los parlamentarios, les representan, cuando en realidad son los partidos políticos constituidos en grupos parlamentarios.

---

<sup>242</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria”. En *Cuadernos de Derecho Público*, nº 18, enero-abril de 2003. Madrid. pp. 191-205. Disponible en: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=682&path%5B%5D=737>

<sup>243</sup> “Frente al debate libre del siglo XIX hoy el debate es tasado, con turnos de palabra reservados a los grupos parlamentarios”. *Ibidem*. p. 197.

<sup>244</sup> “Bastaría con asignar un cupo de voto a cada candidatura en función de los resultados de las elecciones y con una reunión de lo que sería el trasunto de la actual Junta de Portavoces, que votara para resolver cuantas cuestiones ahora se someten al Parlamento”. *Ibidem*. p. 197.

La relación entre representantes y representados se puede ver de tres formas. En primer lugar como *receptividad*, es decir como capacidad de asumir opiniones o demandas expresadas por los ciudadanos por parte de los representantes. Cuando estas demandas se expresan a través de las elecciones destacan determinadas preferencias y estamos ante el segundo modelo -similar al primero- llamado *mandato-representatividad*. En tercer lugar, tenemos la *rendición de cuentas*, que, como hemos visto con la posibilidad de destitución sólo puede hacerse en forma de elecciones. Es, así, un control electoral limitado y, como hemos visto anteriormente, insuficiente.

La receptividad sin embargo no se ciñe a la convocatoria electoral sino que se da durante la actuación gubernamental. Podríamos decir siguiendo a RODRÍGUEZ DÍAZ que es una responsabilidad interelectoral<sup>245</sup> que pretende suplir las deficiencias del control electoral. Nos estamos refiriendo –lógicamente- a una receptividad política<sup>246</sup> que definía BINGHAM POWELL como el “*fenómeno que tiene lugar cuando el proceso democrático induce al gobierno a elaborar y poner en funcionamiento las políticas que los ciudadanos desean*”<sup>247</sup>.

Veamos cuáles son sus principales carencias. En primer lugar hay que destacar que los cauces de comunicación entre representantes y representados suelen ser pocos y no están apenas definidos, de manera que el papel de la ciudadanía es el del “votante periódico”. Durante la actuación gubernamental son muy limitadas las herramientas para que los representados hagan llegar sus opiniones a los representantes. La

---

<sup>245</sup> “*en un intento de suplir esa deficiencia [la del control electoral], nació una segunda idea de responsabilidad interelectoral*”. El fundamento de este tipo de control –afirma- se encuentra en la insuficiencia el primero [el control electoral] debido fundamentalmente a los largos períodos de tiempo que median entre elección y elección y durante los cuales la actuación del representante no está sometida a ningún tipo de control por parte de los representados. RODRÍGUEZ DÍAZ, A., “Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos”. En *Revista de Estudios Políticos*, nº 58, octubre-diciembre de 1987. pp. 137-190.

<sup>246</sup> EULAU y KARPS identificaron tres tipos de receptividad: política (policy responsiveness), de servicios (allocation responsiveness) y simbólica (symbolic responsiveness). EULAU, H. y KARPS, P.D., “The Puzzle of Representation: Specifying Components os Responsiveness”. En EULAU, H. y WAHLKE, J.C. (eds.), *The politics of representation. Continuities in theory and research*. Sage. Beverly Hills, California, 1978.

<sup>247</sup> BINGHAM POWELL Jr., G., “The Chain of Responsiveness”. En *Journal of Democracy*, vol. 15, nº 4, octubre de 2004. John Hopkins University. Baltimore, Maryland. pp. 91-105.

limitación de estos cauces nos dan las pistas para otras dos deficiencias en la receptividad.

En segundo lugar, los pocos cauces de expresión por parte de los representantes propician que las formas de comunicación trasladen mensajes simples, poco elaborados o elaborados por una minoría, poco pulidos y confeccionados con escasa reflexión y debate y con poca participación ciudadana.

En tercer lugar, estas formas de expresión no tienen un carácter reglado o institucional. No cuentan con un procedimiento ni unas pautas ni se apoyan en la discusión abierta en un foro público destinado a debatir con el objeto de dar forma a unas opiniones o a unas conclusiones alcanzadas.

#### 1.4.3.- La democracia participativa como respuesta a la crisis del Parlamento

Al definir el marco conceptual de la representación y cómo se configura en la democracia es inevitable entrar a considerar en el concepto de participación y cómo se ha configurado en las democracias contemporáneas. Es evidente que junto con la representación, la participación es un elemento esencial de la democracia, que se define como gobierno del pueblo. Al estudiar la evolución de los diversos modelos de democracia a lo largo de la historia se observaban los posicionamientos de unos y otros autores acerca de cómo establecer cauces de participación y su relación con los representantes. En el siguiente epígrafe no se pretende entrar a un estudio exhaustivo de la participación y su relación con la representación. Sin embargo, si la democracia representativa se ve cuestionada por la aparición de unas mayores posibilidades de participación, conviene analizar los argumentos de los autores que propugnan esa democracia participativa.

Una reflexión previa al estudio de los postulados de la democracia participativa. En la defensa de la representación es frecuente encontrar argumentos que en la literatura

científica se conocen con el anglicismo de *second best*. Es decir, la representación no se defiende por los valores y virtudes democráticos que posee sino como opción que se reserva ante el fracaso de la imposibilidad de mejores soluciones. Los argumentos *first best* en cambio son aquellos que se apoyan en que las virtudes de la representación son virtudes democráticas y que son suficientes para preferir este sistema a otras fórmulas alternativas<sup>248</sup>. Esta diferencia en los argumentos arroja alguna pista para enmarcar adecuadamente el contexto en el que nos movemos cuando hablamos de crisis de la representación. Lo explicaremos con un ejemplo: la crítica a la representación no admite réplica cuando el debate se sitúa en las bondades de una reunión de ciudadanos frente a una reunión de representantes. Sólo desde un liberalismo no democrático radical que parte de la idea de que los ciudadanos no son capaces de hacerse cargo de los asuntos públicos más allá del voto y que sólo son aptos para perseguir sus intereses privados, se puede defender lo contrario.

Los críticos con la representación política esgrimen este argumento para explicar que ésta existe por la gran extensión de los Estados y la imposibilidad de crear esas reuniones de ciudadanos. Así, sostienen que la representación es en sí misma una consecuencia de una imposibilidad de reunir a los ciudadanos. Pero este argumento esconde una trampa; o por lo menos no tiene en cuenta que la representación no sólo permite la creación de la voluntad popular según las posibilidades actuales que hay en la sociedad sino que además, por sí misma, pone en marcha mecanismos democráticos relevantes como la deliberación, el control político y la rendición de cuentas. Por eso, el debate no se plantea entre una reunión de representantes o una reunión de ciudadanos, sino entre el representativismo y el “directismo”<sup>249</sup> (los partidarios de una democracia directa). Es decir, la discusión entre los que entienden que la representación contiene valores democráticos y los que defienden vías directas y plebiscitarias de participación política de los ciudadanos como dice CEBRIÁN “*con la guía de una suerte nostalgia de algo*

---

<sup>248</sup> LAPORTA SAN MIGUEL, F.J., “Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para el debate”. En *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, nº. 6, 1989. Alicante. pp. 121-141. Disponible en: [http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01361620813462839088024/cuaderno06/Doxa6\\_06.pdf](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01361620813462839088024/cuaderno06/Doxa6_06.pdf)

*supuestamente perdido y mejor*”<sup>250</sup>. Pretender excluir o sustituir la representación, como explica GARRORENA, puede atraer por su ideal utópico, pero sería inconveniente e ilógico teniendo en cuenta la experiencia jacobina o soviética<sup>251</sup>.

Los partidarios de la democracia participativa no suelen tener planteamientos radicales excluyentes o sustitutivos de las figuras representativas. Más bien se trata de la corriente de pensamiento<sup>252</sup> que reclama, frente a los cauces tradicionales de representación, una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

Los partidarios de la democracia participativa encuentran como el primer argumento histórico a favor de la participación un texto de Protágoras<sup>253</sup> en el que, contra la opinión de Sócrates, sostiene que todos los ciudadanos deben participar en el gobierno de la ciudad, dado que todos ellos poseen igual competencia política e idéntica capacidad de juicio para los asuntos públicos. En la historia de la democracia las exclusiones de determinados colectivos<sup>254</sup> a esta capacidad de deliberar, discutir o decidir de forma conjunta sobre lo público, debía responder a la falta de juicio político de estos sectores de la sociedad. Y como consecuencia se les negaba la posibilidad de sufragio y la participación en el gobierno común. Así, las excepciones estaban justificadas y se suponían inevitables de manera que para la teoría tradicional de la democracia una mayor participación suponía una mayor y mejor democracia.

---

<sup>250</sup> CEBRIÁN ZAZURCA, E., “Democracia representativa y deliberación en Internet...”. *Op. Cit.*, p. 180.

<sup>251</sup> “Se puede ser sensible, sí, al atractivo que siempre suscitará el potencial utópico de tales fórmulas (...); pero es no significa en absoluto que podamos hacer de dicha opción la respuesta total a los problemas de nuestro sistema porque tanto en su versión jacobina (...) como en su versión soviética (...) esa fórmula ya sabemos dónde conduce y no parece que sea conveniente ni lógico asumir los riesgos totalitarios implicados en su tensión de democracia total”. GARRORENA MORALES, A., *Representación política y Constitución democrática...* *Op. Cit.* p. 84-85.

<sup>252</sup> Entre estos autores podemos destacar a MACPHERSON o PATEMAN. MACPHERSON, C.B., *La democracia liberal y su época*. *Op. Cit.* p. 93; PATEMAN, C. *Participation and Democracy Theory*. Cambridge University Press. Cambridge, 1970.

<sup>253</sup> PLATÓN, *Protágoras*. Pentalfa. Oviedo, 1980.

<sup>254</sup> Ejemplos de exclusiones en la democracia los encontramos en las mujeres o los trabajadores. A las mujeres se les negaba más que una capacidad política su propia autonomía individual lo que excluía su capacidad de participación política. En el caso de los trabajadores se entendía que al no poseer más propiedad que su fuerza de trabajo no eran autónomos en la esfera económica y como consecuencia se les excluía de la esfera política. LEYRA CURIA, S., *Participación política de la Sociedad Civil y Objeción de Conciencia al aborto*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2011. p. 21-22.

La corriente de pensamiento de la democracia participativa cobró un fuerte impulso como reacción a la llamada Escuela Elitista de la Democracia. Para esta corriente de pensamiento de origen norteamericano la democracia funciona mejor con niveles bajos de participación logrando una mayor autonomía de élites especializadas. Para estos autores<sup>255</sup> la estabilidad del sistema político es un factor esencial de la calidad democrática y una participación moderada contribuyen a ese bienestar colectivo, por lo que es preferible, en aras de ese equilibrio del sistema, optar por un gobierno puramente representativo, si así es necesario. Como consecuencia de este planteamiento altos índices de participación señalarían –en contra de la teoría tradicional- una señal de debilidad de una democracia. Así, SCHUMPETER<sup>256</sup> o SARTORI<sup>257</sup> mantienen que, debido a la complejidad de los asuntos políticos, es conveniente un cierto grado de apatía entre los ciudadanos y que las decisiones políticas básicas y relevantes para los asuntos públicos deben tomarse por los representantes. La democracia, concebida desde este un punto de vista, no es tanto una forma de vida participativa, como un conjunto de instituciones y mecanismos creados para garantizar a cada individuo<sup>258</sup> la posibilidad de lograr sus intereses sin interferencia o con el mínimo de interferencia posible.

Como reacción a estas teorías aparecen los autores de la democracia participativa, que presentan la participación como un valor clave para la democracia.

Como explica SILVA<sup>259</sup> la democracia participativa consiste en *“que sean los propios ciudadanos los que adopten las decisiones, sin abarcar necesariamente la totalidad de los procesos de decisión, pero en todo caso una proporción importante de ellas”*. La participación para los defensores de esta teoría tiene un papel más importante y central

---

<sup>255</sup> ALMONG, G. y VERBA, S., *The civil culture*. Princeton University Press. Princeton, 1963, p. 478. KAVANAGH, D., *Political science and political behavior*. George Allen & Unwin. Londres, 1983. pp. 176-181.

<sup>256</sup> SCHUMPETER, J., *Capitalismo, socialismo y democracia*. Aguilar. Madrid-México-Buenos Aires, 1961.

<sup>257</sup> SARTORI, G., *Teoría de la democracia*. Alianza. Madrid, 1987.

<sup>258</sup> Como se puede observar esta corriente de pensamiento trata de dar cabida al individualismo moderno

<sup>259</sup> SILVA JIMENEZ, A. M., “Hacia una democracia participativa (II Parte): Teoría participacionista de la democracia”. En *Revista de derecho*, vol. 8, nº 1, diciembre de 1997. Valdivia. pp. 113-121.

que la mera adopción de decisiones<sup>260</sup>. Este lugar central que la participación tiene en su teoría marca la contribución específica de los teóricos de la democracia participativa.

Esta línea de pensamiento político no se formó como un mero movimiento intelectual sino que se construyó partiendo de elementos que ya se encontraban presentes en autores de la teoría clásica de la democracia como Rousseau o Tocqueville. El movimiento de democracia participativa surge en los años 60 como un eslogan de los movimientos estudiantiles. Desde este sector pasó a la clase trabajadora ante el descontento entre los trabajadores y la decepción ante el funcionamiento de la democracia. En esa misma década los gobiernos nacionales comenzaron a comprometerse con las premisas de una mayor participación<sup>261</sup>.

Podemos destacar dos ámbitos en los que se dio esta mayor demanda de participación. Por un lado en el campo laboral se llegó a establecer el concepto de participación más allá del ámbito político aplicándose a todo tipo de organizaciones. Así, la participación no son sólo las acciones de los ciudadanos a través de las cuales se influye o apoya un gobierno sino todo proceso desarrollado dentro de una organización mediante el cual los subordinados influyen en las decisiones de los superiores que les afectan directamente. Por otro lado se dio un verdadero movimiento participativo en torno a las comunas como lugar al que el vecino acudía para formar parte en la solución directa de sus dificultades. Los defensores de la democracia participativa entienden la participación en este segundo aspecto, como la intervención en los procesos de decisión política que afectan al ciudadano en su esfera más próxima.

---

<sup>260</sup> Se suelen destacar tres aspectos positivos en una mayor participación: primero la creación de hábitos interactivos y esferas de deliberación pública que resultan esenciales para la autonomía de los individuos. Segundo los ciudadanos que participan se han cargo, democrática y colectivamente, de decisiones y actividades sobre las cuales es importante ejercer un control dirigido al autogobierno y a la estabilidad del sistema. Tercero, a mayor participación mayores lazos comunitarios que vertebran una identidad colectiva alrededor del bien común y el respeto a la pluralidad. LEYRA CURIA, S., *Participación política de la Sociedad Civil y Objeción de Conciencia al aborto*. Op. Cit. p. 25.

<sup>261</sup> Se puede mencionar con referencia a este aspecto el "Community Action Programs" que fue desarrollado por el Gobierno Federal de los Estados Unidos en 1964, que llamaba a la "*máxima participación posible de los residentes de las áreas y miembros de los grupos servidos*".

RUBIO NÚÑEZ define la democracia participativa como *“la resolución de conflictos mediante un proceso participativo de autolegislación próxima y continua y la creación de una comunidad política capaz de transformar a individuos privados dependientes en ciudadanos libres y los intereses parciales y privados en interés público. Su bandera es el autogobierno de los ciudadanos, no siempre ni en todo, como propondría la democracia directa sino cuando hay que decidir las políticas básicas y cuando se despliega un poder relevante. Su argumento principal es la confianza ilimitada en la capacidad de los individuos para gobernarse a sí mismos, en lugar de buscar una base independiente, prepolítica o racional se apoya en la participación en una comunidad de resolución dinámica de problemas, que crea fines públicos donde antes no existían. Son literalmente forjados mediante el acto de participación pública, creados mediante la deliberación común, la acción común y el efecto de esta acción y esta deliberación. En resumen, el gobierno, no del pueblo, ni de las masas, de los ciudadanos, como personas educadas y formadas por la propia deliberación, por sus contribuciones mutuas.”*<sup>262</sup>

Los partidarios de la democracia participativa (o democracia semidirecta) defienden que la representación es insuficiente para que haya democracia. Es necesario participar porque los representantes formales no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad, y para proteger los intereses y los derechos particulares de grupos y de personas que se diluyen en el conjunto mucho más amplio del Estado o de los intereses del gobierno. Para estos autores el concepto de representación política lleva consigo una serie de defectos que hay que corregir con mayores cotas de participación. Como explica AGUIAR DE LUQUE *“el gran déficit de las democracias contemporáneas ha sido el haber limitado el proceso democrático a las elecciones y al posterior debate en el Parlamento, desechando cualquier otra instancia deliberativa”*<sup>263</sup>. Ante el auge de una ciudadanía más participativa que no se contenta con depositar un voto y desentenderse de los asuntos públicos, el Parlamento debe permitir y favorecer una mayor participación de los

---

<sup>262</sup> RUBIO NÚÑEZ, R., “La guerra de las democracias”. En *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 16, 2007. Madrid. pp. 79-108

<sup>263</sup> AGUIAR DE LUQUE, L., “El impacto de las nuevas tecnologías sobre el principio de representación: ¿Democracia directa y democracia representativa?”, En *II Jornadas Parlamentarias. «Parlamento y nuevas tecnologías»*. Asamblea de Madrid. Madrid, 2001. p. 29.



ciudadanos abriéndose a las propuestas y sugerencias en el ejercicio de sus funciones. En otras palabras: los actuales mecanismos de participación ciudadana en la vida parlamentaria se consideran insuficientes y han propiciado la distancia y el alejamiento entre representantes y representados. Por lo tanto, opinan los autores de esta corriente, es necesario impulsar nuevos cauces de participación en el Parlamento que nos permitan aprovechar el caudal humano de las “multitudes inteligentes”<sup>264</sup>.

Como se puede observar, siempre ha sido tensa esta relación entre participación y representación. Sin embargo, podemos destacar como novedoso que las nuevas herramientas tecnológicas aparecidas en las últimas décadas inciden de una manera mucho más intensa que los avances en la comunicación conseguidos en siglos pasados. Y la clave de esta mayor incidencia está, en gran parte, en esta posibilidad de participar (co-legislar, co-decidir) que brindan las nuevas tecnologías. Si el Parlamento presenta insuficiencias en las vías de participación institucionalizadas y la tecnología aporta posibilidades para ampliar esos cauces, es lógico pensar que una de las soluciones a la crisis parlamentaria sean las posibilidades de participación que brindan estas herramientas. Esta nueva cultura política participativa exige de la institución parlamentaria un nuevo enfoque para adaptarse a un entorno cambiante.

#### 1.4.4.- La tecnología y la crisis del Parlamento

Al analizar en los epígrafes anteriores las deficiencias del sistema representativo se apuntan, de alguna manera, algunas de las causas de la crisis de la democracia. Como dirá KELSEN *“aunque la democracia y el parlamentarismo no son términos idénticos, no cabe dudar en serio –puesto que la democracia directa no es posible en el Estado moderno- que el parlamentarismo es la única forma real en que puede plasmarse la idea de la democracia dentro de la realidad presente. Por ello, el fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia”*<sup>265</sup>. Tampoco se plantea que

---

<sup>264</sup> NAVARRO MÉNDEZ, J.I., “Transparencia parlamentaria y desafección política en tiempos de crisis”. En *Actas del Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España 2014*. p. 5.

Disponible en: [http://www.transparencia.org.es/IPAR/INDICE\\_IPAR\\_2013.html](http://www.transparencia.org.es/IPAR/INDICE_IPAR_2013.html)

<sup>265</sup> KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*. Op. Cit. p. 50.

la causa principal de esta crisis sean las deficiencias mencionadas de la democracia representativa. Si así hiciéramos, estaríamos dejando de lado elementos tan relevantes como el fracaso del modelo estatal de bienestar<sup>266</sup>, el agotamiento de una democracia procedimental<sup>267</sup>, y otras cuestiones que sería pretencioso tratar en este estudio y que nos harían perder el foco. Por lo tanto, no se pretende en este epígrafe analizar la crisis de la democracia, sino concluir con algunas ideas que cierren esta parte introductoria sobre la crisis del Parlamento.

Mucho se ha explicado sobre la insuficiencia del Parlamento y, de manera indirecta, se han mencionado algunas de sus causas. Por eso, conviene empezar este epígrafe haciendo una síntesis de las principales causas de la crisis de la institución parlamentaria. Este análisis contribuirá a entender de forma adecuada el papel que la tecnología va a jugar en esta situación, tanto por las modalidades de participación que ofrece, como por los cambios que puede operar en el propio funcionamiento del Parlamento.

La primera causa que podemos destacar, mencionada en diversas ocasiones, es el fortalecimiento del poder ejecutivo en demérito del Parlamento. Este aspecto ya ha sido suficientemente abordado: se explicaron sus orígenes y las fases de este cambio, por lo que nos limitaremos sencillamente a mencionarla.

Una segunda causa la encontramos en la falta de adaptación del Parlamento a los profundos cambios de las estructuras políticas. El nuevo dibujo político, bien sea por la incorporación a la Unión Europea, o por la integración en una estructura supranacional<sup>268</sup>, o por el sistema de partidos, pone a prueba las funciones tradicionales parlamentarias que estaban diseñadas para un escenario muy diferente al actual. TUDELA destaca el anacronismo histórico de los conceptos fundamentales de la teoría política que apenas

---

<sup>266</sup> GIDDENS, A., *La tercera vía*. Taurus. Madrid, 1998. pp. 7-38.

<sup>267</sup> LLANO denomina democracia procedimental a un concepto aséptico de democracia como marco imparcial en el que desarrollarse; marco, que en aras de la libertad debería ser invisible, para no cerrar ninguna de las posibilidades posibles. LLANO, A., *Humanismo cívico*. Ariel Filosofía, Barcelona, 1999. p.107.

<sup>268</sup> Es el caso de los Parlamentos nacionales, por ejemplo, que se ven obligados a compartir sus funciones con otras estructuras políticas, por ejemplo un parlamento autonómico en el caso de España, u otros órganos políticos territoriales.

han evolucionado<sup>269</sup>. Como es sabido, estas deficiencias de las funciones parlamentarias han sido detectadas y destacadas por la doctrina: en los últimos años hablar de la crisis del Parlamento ha supuesto hablar de la crisis de sus funciones, de los problemas que afectan al parlamento. El hecho de que aparezcan nuevas realidades supone para el Parlamento nuevos desafíos.

Desde hace tiempo se habla en la doctrina española de un nuevo paradigma científico<sup>270</sup> en el estudio del Derecho Parlamentario. Autores como TERRÓN MONTERO<sup>271</sup> o CAZORLA PRIETO<sup>272</sup> coinciden en la necesidad de elaborar una serie de reformas y mejoras en la organización y funcionamiento del Parlamento que no se basen en “lugares comunes académicos” (lo que denominan “espejismos ideológicos”) sino que se apoyen en las condiciones reales en las que el Parlamento se mueve en la actualidad.

Como explica ASEÑSI, el contexto social y político en el que se mueve el Parlamento actualmente ha cambiado mucho: *“no sólo las condiciones políticas sino las condiciones para la política son hoy muy distintas a las de hace cuatro décadas: (...) se puede hablar del cambio de una sociedad industrial (donde nacen los partidos socialistas de masas, cuyo esquema organizativo aún persiste) a una sociedad post-industrial, mucho más fragmentada. De una economía tradicional a una nueva economía. De la solidaridad entre trabajadores, a la diversidad de las autonomías personales. De sociedades*

---

<sup>269</sup> “si en casi todos los campos sociales este ha sido un siglo de profundas transformaciones, no puede decirse lo mismo de la teoría política. Es indudable que se han producido cambios y muchos de relieve. Sin duda, la consolidación del parlamentarismo racionalizado es el más significativo de los referidos al Parlamento. Pero los cambios habidos no han supuesto la introducción de esos conceptos y formas que serían necesarios para adaptar el sistema político, y con él su institución principal, a las nuevas circunstancias sociales. No parece muy arriesgado señalar que desde la formulación en las postrimerías del siglo XVIII de sus conceptos fundamentales, la teoría política es una de las ciencias sociales que menos cambios ha tenido. Y aunque las principales ideas y fórmulas planteadas hace doscientos años puedan seguir siendo sustantivamente válidas, es lógico pensar en la necesidad de cambios que permitan adaptar con rotundidad esos principios a una sociedad en la que no sólo han cambiado pautas y valores sociales sino suprimido fronteras y límites de todo tipo.”. TUDELA, J., “Una reflexión crítica sobre el presente del Parlamento desde una cámara autonómica”. *Op. Cit.* p. 202.

<sup>270</sup> Para LÓPEZ GUERRA este nuevo paradigma se caracteriza por “postular conceptos que trata de definir, no sólo la situación actual de los parlamentos, sino también las metas a alcanzar para adaptarlos a las necesidades de los tiempos actuales”. LÓPEZ GUERRA, L., “Organización y funcionamiento del Parlamento del Futuro”. En PAU y VALL, F. (Coord.), *El Parlamento del Siglo XXI*. Tecnos. Valencia, 2002. p. 36

<sup>271</sup> TERRÓN MONTERO, J., “La crisis de un paradigma dominante; nuevas perspectivas del Derecho Parlamentario”. En *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 4, 1997. Valencia. pp. 227-250.

<sup>272</sup> CAZORLA PRIETO, L., *El Congreso de los Diputados (su significación actual)*. Aranzadi. Pamplona, 1999.

*estatalizadas a sociedades interdependientes y abiertas. De una sociedad de clases a una sociedad socialmente diversificada y compleja. De un modelo de organizaciones jerárquicas (en el marco de la política o de la empresa), a un modelo de auto-organización y de responsabilidades compartidas. De un conflicto básico entre capitalistas y trabajadores, entre explotadores y explotados, a un estallido y dispersión de nuevos conflictos, a nuevas e imprevistas formas de explotación y dominio, más sutiles o más desgarradas, pero en todo caso menos susceptibles de ser fijadas de modo estable. Del ideal de emancipación como eje de la política colectiva, a la de individuos impermeables a los grandes discursos emancipadores. De visiones globales, propias de ideologías en sentido fuerte, a visiones débiles, más relativas y limitadas en su alcance. Del iluminismo y la fe en la razón, representada en los dirigentes de una organización, y en términos institucionales, en las potencialidades del debate parlamentario, a la libre interacción social”<sup>273</sup>.*

En esta misma línea, en tercer lugar, podemos mencionar los cambios en la manera en que se forma y transmite la opinión pública<sup>274</sup> y la consolidación de los medios de comunicación de masas. Es evidente que los medios de comunicación han ido adquiriendo una importancia mucho mayor<sup>275</sup>; junto a esto ya hemos mencionado el escaso interés del Parlamento a comunicar y dar a conocer su actividad hacia fuera<sup>276</sup>. Esta falta de interlocución con la ciudadanía ha contribuido a marginar el papel del Parlamento en la vida pública<sup>277</sup>. En la actualidad, esto no significa únicamente que la imagen que los ciudadanos tengan de la institución parlamentaria dependerá de que

---

<sup>273</sup> ASENSI, J., “El futuro de las funciones del Parlamento”... *Op. Cit.* p. 59.

<sup>274</sup> En un sentido general la opinión pública puede definirse con la expresión de HABERMAS como “una instancia receptiva de los ciudadanos aislados y particularizados con los instalados en la notoriedad pública” a estos efectos sería la opinión del público en general o un conjunto de opiniones que surgen de manera espontánea entre los miembros de la sociedad. HABERMAS, J., *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Gustavo Gili. Barcelona, 1981. pp. 51-113. En una segunda acepción la opinión pública serían los sectores de la sociedad informados que enjuician una situación determinada o controlan la actividad de los gobernantes mediante una presión indirecta.

<sup>275</sup> COTO MOLINA, W., “Asamblea legislativa y prensa ¿Una relación conflictiva?”. En *Revista Parlamentaria*, vol. 4, nº1, 1996. pp. 89 y ss.

<sup>276</sup> La política de comunicación de los Parlamentos ha sido, durante mucho tiempo, la publicación de boletines oficiales y diarios de sesiones.

<sup>277</sup> PÉREZ ROYO, J., “El Parlamento contemporáneo y los medios de comunicación”. En PAU i VALL, F., (Coord.), *Parlamento y opinión pública*. Tecnos, Madrid, 1994. p. 28.

éste consiga articular a estos medios de comunicación, sino que la propia eficacia de la acción parlamentaria dependerá de esta relación con el cuarto poder.

En cuarto lugar, y siguiendo con los cambios en el entorno social y político en que se mueve el Parlamento, también puede destacarse cómo el fortalecimiento de la sociedad civil crea nuevas legitimidades en el espectro político y debilita las viejas seguridades de la representación parlamentaria.

Por último, en quinto lugar podemos destacar la irrupción de la tecnología y su efecto transformador en todos los aspectos de la vida social, económica y política. Si bien el nuevo paradigma científico del parlamento se plantea sin tener en cuenta las TIC<sup>278</sup>, es importante destacar el hecho de que sus propuestas inciden en las funciones del parlamento y en sus problemas.

No corresponde incidir aquí en cómo la revolución tecnológica ha llegado a modificar y transformar la realidad social y política. Cuando estudiemos en la II Parte la tecnología y su aplicación a la vida política abordaremos con detalle muchos de estos aspectos. Lo que sí resulta de enorme importancia tratar en este epígrafe de conclusiones, es cómo una de las consecuencias de la irrupción de la tecnología es el cuestionamiento de la democracia representativa. Cuando la tecnología hace posible —o se puede pensar que puede hacer posible con el tiempo— la democracia directa, resurge el clásico conflicto entre ésta y la democracia representativa<sup>279</sup>.

---

<sup>278</sup> Aunque las TIC no forman parte de los argumentos que conforman la propuesta de este nuevo paradigma sí encontramos elementos que nos sirven para los objetivos de nuestro trabajo. El motivo es que este nuevo paradigma trata de hacer “realistas” viejas aspiraciones de la doctrina parlamentaria como la vuelta a la autonomía del diputado individual, mediante la reforma del sistema electoral y la desaparición del sistema de listas. Frente a estas demandas dice LÓPEZ GUERRA desde el nuevo paradigma *“las perspectivas realistas proponen objetivos de índole más razonable: la construcción de un parlamentarismo estructurado frente al parlamentarismo racionalizado o la nueva legitimación funcional del parlamento (...) fundada, no en su supuesta centralidad, sino en la eficacia en el cumplimiento de sus funciones legitimadora, legislativa y de control. (...) Este tipo de posiciones extienden sus propuestas tanto a las funciones del parlamento, y el modo de ejercerlas, como a la estructura de los órganos que han de llevarlas a cabo: organización y funcionamiento aparecen así como aspectos íntimamente relacionados”*. LÓPEZ GUERRA, L., “Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro”. *Op. Cit.* p. 36.

<sup>279</sup> “Al calor de estos cambios, se comienza a resaltar el papel de internet y de la nueva sociedad de la información como elementos que estarían operando una transición desde el clásico modelo de democracia representativa hacia una democracia más participativa, descartada la fórmula de la democracia directa,

Mencionábamos anteriormente de la existencia de autores que reclaman mayores cotas de participación que las que ofrece la democracia representativa. También explicábamos que ésta, no es una demanda reciente, pues en los años 50 y 60 emergieron estas ideas amparadas en elementos de algunos autores clásicos. Sin embargo, sí es relativamente cercana en el tiempo realizar esta reclamación justificándose en el aumento creciente de la desafección y desencanto ciudadano con los representantes políticos y su falta de confianza en las instituciones.

Según el Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión Europea<sup>280</sup> existen tres indicadores que claramente señalan esta caída en los niveles de confianza: 1) la participación electoral es cada vez más baja<sup>281</sup>; 2) el nivel de afiliación a los partidos políticos descende cada año; 3) las encuestas reflejan falta de interés, desconfianza y descontento ciudadano con la clase política y con las instituciones<sup>282</sup>. Los estudios sociológicos ponen de relieve con frecuencia el aumento de este descontento y la creciente desconfianza hace sus instituciones tanto en España<sup>283</sup>.

---

*por utópica e inoperante*". NAVARRO MÉNDEZ, J.I., "Transparencia parlamentaria y desafección política en tiempos de crisis". *Op. Cit.* p. 4.

<sup>280</sup> La Comisión Europea reconoció este problema como común a toda Europa y particularmente importante en el caso de la propia Unión Europea. *El libro blanco de la gobernanza* comenzaba, de hecho, con el siguiente párrafo: "Los dirigentes políticos de toda Europa se enfrentan actualmente a una verdadera paradoja. Por una parte, los europeos esperan de ellos que encuentren soluciones a los grandes problemas que acucian a la sociedad. Pero, al mismo tiempo, esos mismos ciudadanos tienen cada vez menos confianza en las Instituciones y en los políticos, o simplemente no están interesados en ellos." COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre la Gobernanza*, Bruselas, 2001.

<sup>281</sup> Sirva de ejemplo la caída progresiva de la participación en las elecciones al Parlamento Europeo: 1979 (63%), 1984 (61%), 1989 (58%), 1994 (49,8%), 2004 (45,5%), 2009 (43%) y 2014 (43,09%).

<sup>282</sup> La Quinta edición de la Encuesta Social Europea analizó en 2011 la evaluación que los ciudadanos europeos hacían de la democracia. Se preguntó a los ciudadanos en base a una escala del 0 al 10 (dónde 0 significa completamente insatisfecho y 10 completamente satisfecho). La media europea se sitúa en un 4,8 mientras que en España refleja un aprobado justo (5,1). Los países con una media más elevada son Suiza y los países nórdicos mientras que en el otro extremo, se sitúan Grecia, Bulgaria y Ucrania. Hay que destacar también que el número de países con una valoración de la democracia menor del aprobado ha aumentado en relación a la cuarta edición de la ESE. España baja 0,79 puntos con respecto a la Encuesta Social Europea anterior lo que indica una tendencia negativa.

<sup>283</sup> Los datos del CIS de mayo de 2012 reflejan que la confianza política en España se encuentra en un 34,3 % que es uno de sus niveles más bajos. En los datos de noviembre de 2011 (estudio nº 2920), la confianza de los españoles en las principales instituciones políticas se sitúa en todos los casos por debajo de 5: Parlamento: 4,49; Partidos políticos: 3,64; Poder judicial: 4,09; Medios de comunicación: 4,52.

Los partidarios de la democracia participativa entienden que el sistema representativo ha convertido a la ciudadanía en los últimos años en mera fuerza electoral arrinconándola hasta convertirla en un elemento marginal<sup>284</sup>. El proceso político, centralizado en los partidos, está limitado y controlado únicamente a través de la responsabilidad electoral. Crece de manera preocupante la desafección<sup>285</sup> y desencanto ciudadanos que en los últimos años se han transformado en protestas y movilizaciones que van más allá de criticar una medida concreta: se plantean un cuestionamiento del sistema democrático y de las instituciones que lo amparan. La distancia entre la realidad política y social y los representantes es cada vez mayor<sup>286</sup> y se llega a cuestionar el pilar representativo como fundamental, y la búsqueda de formas alternativas de legitimación.

SARTORI había anticipado las causas de esta crisis de la democracia: *“el problema es que cuanto mayor es el número de personas que uno trata de representar en el proceso legislativo y más numerosos son los asuntos en los que se ejerce tal representación, más pierde este término su sentido con respecto a la voluntad de la persona. Esta observación parte de la constatación de dos factores: en primer lugar, las cifras demográficas (población creciente) y, en segundo lugar, la sobrecarga de materias (demasiados asuntos)”*<sup>287</sup>.

Algunos autores proponen solucionar estos problemas de dos maneras. En primer lugar reforzando la receptividad del representante a las demandas de los representados. Se trataría de introducir mayores cotas de subordinación al mandato en el nexo

---

<sup>284</sup> Ya vimos en páginas anteriores las ideas de LIPPMAN sobre cómo la ciudadanía se ha convertido en mera fuerza electoral y no política, cuya presencia se requerirá única y exclusivamente en el período electoral, reducida a *“espectador que vota”*. LIPPMAN, W., *Public Opinion. Op. Cit.*

<sup>285</sup> En la Encuesta Social Europea a la pregunta *“¿En qué medida diría usted que le interesa la política?”* España vuelve a situarse en la cola de Europa: el porcentaje de personas a las que la política les interesa bastante o mucho es del 28,3%, porcentaje 41,4 puntos más bajo que Dinamarca, país que registra un interés por la política más elevado. Únicamente dos países registran un interés por la política más bajo: la República Checa (18,4%) y Portugal (27,6%). Los únicos países donde más de la mitad de la población está bastante o muy interesada en la política son el Reino Unido, Alemania, Suiza, Suecia, Países Bajos y Dinamarca.

<sup>286</sup> Es lo que RUBIO NÚÑEZ denomina la *“situación inercial”* de la democracia representativa. RUBIO NÚÑEZ, R., *“La guerra de las democracias”*. *Op. Cit.* p. 81.

<sup>287</sup> SARTORI, G. *“En defensa de la representación”*. *Op. Cit.* p. 5

representativo. Volver, por lo tanto, a una concepción medieval de la representación de derecho privado. En palabras de SARTORI se trataría de dar *“más peso al demos en la representación”*<sup>288</sup>. Se trataría de romper el equilibrio entre la receptividad y la responsabilidad independiente del representante a favor de la primera.

En segundo lugar se pretende conseguir una democracia participativa gracias a las tecnologías otorgando un poder creciente a la ciudadanía de base. La democracia semidirecta en forma de democracia electrónica, o de ciberdemocracia. Al concepto de ciberdemocracia y la aplicación de la tecnología a la vida política dedicaremos un capítulo en la siguiente parte de nuestro estudio. Lo que interesa destacar aquí es cómo la tecnología influye de manera relevante en esa tensión entre el sistema representativo y la demanda de una mayor participación.

Hasta ahora representación y participación han formado un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia: los dos conceptos se necesitaban entre sí. Las críticas a las formas tradicionales de representación y la voluntad de derogarlas sustituyéndolas por una democracia participativa obviaban dos aspectos. El primero, que de la misma manera que la representación tiene sus deficiencias, tampoco la participación existe de manera perfecta para todos los individuos y para todos los casos posibles. La sobrecarga de materias a que hacía referencia SARTORI supone también un obstáculo para la participación pues es evidente que no todos los individuos tendrían la preparación necesaria para abordar esas cuestiones. SARTORI lo denominaba el *“permiso de conducir político”*<sup>289</sup>. El segundo aspecto que no tienen en cuenta los defensores de la democracia directa es que de la misma manera que la representación no puede darse sin la forma más elemental de participación ciudadana -que son los votos del pueblo-,

---

<sup>288</sup> *Ibidem.* p. 6.

<sup>289</sup> *“Su solución es, simplemente, distribuir indiscriminadamente permisos de conducir para todos con independencia de que sepan conducir o no. (...) si se insiste a los directistas en la cuestión de que aunque la democracia representativa puede salir adelante incluso con electorados poco cualificados mientras que la democracia directa no puede operar sin ciudadanos adecuados, su única respuesta es que si una persona está capacitada para elegir a su representante, del mismo modo lo estará para decidir sobre las cuestiones. ¿Del mismo modo? Estupendo. Esto supone decir que no hay diferencia entre elegir un abogado y defenderse a sí mismo en juicio, entre elegir un libro y escribirlo, entre elegir un médico y curarse a sí mismo. Aunque la estupidez no tiene límites, esta supuesta equivalencia va demasiado lejos”.* *Ibidem*, p. 6.



tampoco puede existir participación colectiva sin un cierto criterio representativo. Podemos recordar aquí cómo la representación constituye el Estado y permite y establece las bases de la participación.

RUBIO NÚÑEZ denomina esta situación como una “guerra de democracias”: la que “se plantea entre los partidarios de la democracia representativa y los que presentan la participación como un tipo de democracia diferente, contrapuesta y, en ocasiones, negadora de la democracia tal y como hasta ahora la entendemos”<sup>290</sup>. Estamos ante la búsqueda de un nuevo modelo político en el que la participación sea capaz de articular a todas las realidades sociales. En palabras de CUESTA LÓPEZ: “aceptando la legitimidad democrática del gobierno representativo y su sólida implantación en el Estado constitucional, algunos autores de la teoría democrática contemporánea estiman que, además de la participación electoral y del ejercicio cotidiano de las libertades públicas políticamente trascendentes –libertad de expresión, manifestación, reunión y asociación–, las comunidades con auténtica vocación democrática deben institucionalizar oportunidades añadidas de participación de sus ciudadanos en los procedimientos de adopción de las decisiones públicas. Nos referimos a los autores de la escuela participativa que, asumiendo una concepción dinámica de la democracia, consideran que la participación política es un valor esencial, una idea-fuerza, que debe inspirar el perpetuo camino de profundización democrática”<sup>291</sup>. Se trata, como explica JAUREGUI<sup>292</sup>, de una democratización de la democracia a través de la implantación de instituciones de participación complementarias<sup>293</sup>, en definitiva, de nuevas formas de participación.

---

<sup>290</sup> RUBIO NÚÑEZ, R. “La guerra de las democracias”. *Op. Cit.* pp. 79-108.

<sup>291</sup> CUESTA LÓPEZ, V., *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en la democracia constitucional*. Publicaciones de la Biblioteca Universitaria de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria, 2007. p. 26.

<sup>292</sup> “no existe democracia sin democratización, es decir, sin una renovación constante de las formas de participación”. JAUREGUI, G., “Globalización y Democracia”. En *Claves*, nº 99, enero-febrero de 2000. p. 13.

<sup>293</sup> ROUSSEAU fue el primero en diseñar instituciones de participación complementarias. Como explica RUBIO NÚÑEZ “admite la elección de representantes como un mal necesario, estableciendo dos condiciones inexcusables para la actuación de los representantes para proteger la parcela irrenunciable de soberanía de cada ciudadano: que los elegidos por el pueblo como representantes no tengan un poder propio, de suerte que sólo puedan actuar en los términos de un mandato imperativo y en segundo lugar, que lo que los elegidos decidan debe ser siempre ratificado por el pueblo”. RUBIO NÚÑEZ, R., “La guerra de las democracias”. *Op. Cit.* p. 91.

La aparición de las herramientas tecnológicas, especialmente internet, aporta a este escenario un gran campo de posibilidades llamadas a revolucionar esta relación entre representación y participación. Las notas características de la red (las posibilidades de acceso universal, su instantaneidad, su gratuidad o la interactividad) han hecho de internet un instrumento llamado a influir de manera relevante en la participación política en la democracia. Y el diferente uso que se puede hacer de estas tecnologías a la vida política no es neutral para la democracia. Esta tensión entre democracia participativa y sistema representativo se ve afectado por estas herramientas.

Así, el debate en torno a la incorporación de la tecnología a la política oscila entre dos posiciones. Por un lado están aquellos que plantean su utilización para mejorar las capacidades y el rendimiento de la democracia representativa. Por otro, los que plantean la superación de esta democracia representativa, sustituyéndola, en mayor o menor medida, por mecanismos de democracia directa. Los partidarios de superar el modelo de la representación encuentran en las posibilidades que ofrecen estas herramientas una ocasión de introducir mayores y mejores cauces participativos por parte de los ciudadanos. Encuentran el sistema representativo insuficiente, inserto en una situación inercial y buscan nuevas formas de legitimación más allá de la elección (único elemento legitimador de la representación). Para autores como SERRA GIMÉNEZ la aplicación de estas tecnologías a la vida política contribuirá a una mayor *“profundización en la democracia que podría significar el fin del paulatino alejamiento de los ciudadanos respecto a las instituciones”*<sup>294</sup> (representativas). CALVO critica estas posturas: *“quien predice que son las nuevas tecnologías las que permiten fórmulas de participación directa se arriesgan en exceso al abismo de lo desconocido,... la democracia directa en una sociedad altamente tecnificada podría derivar en una tecnocracia totalitaria. La democracia directa de la ciudad ateniense no es extrapolable a la ciudad,*

---

<sup>294</sup> SERRA GIMÉNEZ, F., “Problemas políticos y jurídicos de la democracia electrónica”. En CAIRO CAROU, H. (ed.), *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Trotta. Madrid, 2002. p. 115-125.

*aldea-global, entre otras muchas razones porque el acceso a la información y, sobre todo, su control y difusión, no se producen de la misma manera”*<sup>295</sup>

Entraremos con detalle en el análisis de las posturas ciberoptimistas y ciberpesimistas en la II parte. Corresponde ahora cerrar esta parte habiendo establecido las bases del asunto que presente abordar este estudio: cómo incide la tecnología en el Parlamento y sus funciones. Frente a las posturas directistas que con tanta vehemencia critica SARTORI asumimos ahora un posicionamiento claro: sólo si la tecnología es una ayuda, un complemento o un refuerzo del sistema representativo contribuirá a fortalecer la democracia y contribuirá a remediar la desafección ciudadana y la desconfianza de las instituciones.

Hacemos nuestra por tanto la tesis de COTARELO de que *“la opción por la democracia representativa no tiene sólo a su favor razones de puro pragmatismo, sino también muy sólidos fundamentos teóricos, basados en que la sociedad no es uniforme, sino plural, en que el gobierno de una comunidad ha de hacer posible la composición de intereses diversos, en que no puede sobrevivir el Estado sin una actividad permanente de integración y en que no hay comunidad de hombres libres si no hay distinción entre gobernantes y gobernados, y por lo mismo si no hay limitación del poder y responsabilidad de los gobernantes; y es la representación la que hace posible que todo ello pueda realizarse”*.<sup>296</sup>

Esta exposición de las insuficiencias del Parlamento que hemos realizado tiene como objeto sentar las bases del estudio posterior que haremos en la Parte III acerca de la influencia en las funciones parlamentarias. Para poder acometer esta tarea debemos estudiar previamente cómo esas nuevas herramientas de la tecnología han incidido en las instituciones políticas.

---

<sup>295</sup> CALVO POCH, P., “La democracia en la sociedad de la información”. En *Nueva Revista*, nº 64, agosto de 1999. Madrid.

<sup>296</sup> COTARELO GARCÍA, R., “¿Democracia electrónica vs democracia deliberativa?”. En CAIRO CAROU, H. (ed. y comp.), *Democracia digital: límites y oportunidades*. Trotta. Madrid, 2002.

## **PARTE II: EL IMPACTO DE LA TECNOLOGÍA EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS**

## CAPÍTULO 2: CIBERDEMOCRACIA, EL USO DE LA TECNOLOGÍA EN LA VIDA POLÍTICA

Al aproximarnos al estudio de la tecnología y su influencia en el Parlamento, se hace necesario un capítulo que analice cómo ha sido la aplicación de la tecnología a la vida política, así como sus diversas denominaciones. En el capítulo anterior utilizamos ya el término ciberdemocracia como concepto general utilizado para definir la aplicación de la tecnología a la democracia. Pero esta aplicación tecnológica ha tenido diversas fases e intensidades, así como diferentes denominaciones a lo largo de la historia.

Para la gran mayoría de los autores<sup>297</sup> se utilizaba el término “ciberdemocracia” para explicar la introducción de las Tecnologías de la Información (en adelante TIC) en la vida democrática de los países desarrollados. Desde su irrupción en la vida social, este fenómeno ha tenido muchas acepciones: se habla de “democracia digital”, “teledemocracia”, “e-democracia”, “política digital”, “democracia virtual”, “república electrónica”, “netdemocracia” o “democracia electrónica”. Estas denominaciones son, para FERNÁNDEZ RIVEIRA, *“algunas de las innumerables expresiones acuñadas para describir de algún modo el ensamblaje entre tecnología y poder político de los últimos años”*<sup>298</sup>.

Como explica CAMPOS DOMÍNGUEZ<sup>299</sup> a partir de los años 90 varios autores han venido utilizando diversos términos para referirse a la utilización de estas “nuevas” tecnologías en el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, se ha tardado en aportar una definición completa y concreta que explique y delimite el concepto.

---

<sup>297</sup> Es necesario advertir que estos conceptos han sido estudiados sobre todo por los expertos en comunicación política. El derecho siempre ha actuado con prudencia ante las herramientas de comunicación nuevas y suele intervenir mucho después del funcionamiento y desarrollo de las mismas. Por eso, en las siguientes páginas encontraremos conceptos que estudian la democracia como la construcción de una “opinión pública” o a los distintos procesos de comunicación política.

<sup>298</sup> FERNÁNDEZ RIVEIRA, R.M., “El voto electrónico. El caso vasco”. En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 112, abril-junio de 2001. Madrid. p. 202.

<sup>299</sup> CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., “La aplicación de las tecnologías de la información al ámbito político: aproximación a sus expresiones y repercusiones conceptuales”. Disponible en: [http://www.cibersociedad.net/congres2004/grups/fitxacom\\_publica2.php?idioma=es&id=523&grup=3](http://www.cibersociedad.net/congres2004/grups/fitxacom_publica2.php?idioma=es&id=523&grup=3)

Esta gran variedad de términos y acepciones para un mismo fenómeno pone de manifiesto las diferencias en los enfoques a la hora de entender y construir la democracia. Al surgir nuevas posibilidades de interactuar, interpelar, influir, participar o incluso deliberar o decidir surgen planteamientos opuestos acerca de si su uso indiscriminado es la solución a la crisis de la representación o si, al contrario, no todo lo posible es bueno y hay que regular su uso bajo un control “democrático”.

Para comenzar analizando el concepto de “ciberdemocracia” es preciso detenernos brevemente en exponer en qué consisten estas nuevas herramientas tecnológicas.

## **2.1.- LAS TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN (TIC)**

### **2.1.1.- El concepto de Tecnologías de la Comunicación e Información (TIC)**

No se trata de realizar en el presente estudio una descripción exhaustiva de cuáles son y en qué consisten estas herramientas. Tal cuestión no forma parte del ámbito de este trabajo y además es un mundo en continua transformación. Sin embargo sí nos parece necesario analizar algunas definiciones que, por parte de diversos autores e incluso algunas instituciones<sup>300</sup>, se han dado a las tecnologías de la comunicación y la información (en adelante TIC).

Según la OCDE<sup>301</sup> las TIC son aquellos dispositivos que capturan, transmiten y despliegan datos e información electrónica y que apoyan el crecimiento y desarrollo económico de la industria manufacturera y de servicios. Podemos citar también la definición que hace PÉREZ TAPIAS: *“el conjunto de tecnologías que comprenden diversas herramientas como los ordenadores, la digitalización de la información, comunicaciones vías satélite y de telefonía, el intercambio de todo tipo de mensajes y datos a través de internet, así como*

---

<sup>300</sup> La UNESCO, por ejemplo, define las TCI como las “tecnologías que permiten la adquisición, producción, almacenamiento, tratamiento, comunicación, registro y presentación de informaciones digitalmente, en forma de voz, imágenes y datos contenidos en señales de naturaleza acústica, óptica o electromagnética”. Disponible en: [http://www.unesco.org/bpi/pdf/memobpi15\\_informationtechno\\_es.pdf](http://www.unesco.org/bpi/pdf/memobpi15_informationtechno_es.pdf)

<sup>301</sup> OECD, *Reviewing the ICT sector definition: Issues for discussion. Working party on indicators for the information society*. Estocolmo, 25-26 Abril 2002.

*otras redes de comunicación, entre las que figuran los medios audiovisuales enriquecidos mediante nuevas tecnologías y demás medios telemáticos”.*<sup>302</sup>

Aunque a estas alturas, gracias a la presencia capilar de estas herramientas en nuestras vidas nos pueda parecer extraño, en su momento había confusión al identificar las nuevas tecnologías con la informática por la presencia de microprocesadores en casi todos los nuevos aparatos y por la función que tiene ésta en la sociedad actual. Para explicarnos mejor: al definir las TIC no se incluye cualquier instrumento electrónico que cuenta con un microprocesador (como por ejemplo un microondas); es esencial, en la definición de las TIC, la interacción y el flujo de información que genera -en palabras de CABERO- *“nuevas realidades comunicativas”*<sup>303</sup>.

Según autores como HAAG, CUMMINGS Y MCCUBBREY<sup>304</sup> las TIC se componen de cualquier herramienta que se basa en un ordenador que trabaja con información, transmite a su vez información y es capaz de procesar las necesidades de información de una organización. Así, incluyen en esta definición los ordenadores personales, internet, los teléfonos móviles y otros dispositivos similares. En una línea similar BENJAMIN y BLUNT<sup>305</sup> definen las TIC como aquellas tecnologías basadas en un ordenador y en comunicaciones a través del mismo que se usan para adquirir almacenar, manipular y transmitir información a personas, y a unidades de negocios tanto internas como externas en una organización.

---

<sup>302</sup> PÉREZ TAPIAS, J. A., *Internautas y náufragos. La búsqueda del sentido en la cultura digital*. Trotta. Madrid, 2003.

<sup>303</sup> *“En líneas generales podríamos decir que las nuevas tecnologías de la información y comunicación son las que giran en torno a tres medios básicos: la informática, la microelectrónica y las telecomunicaciones; pero giran, no sólo de forma aislada, sino lo que es más significativo de manera interactiva e interconexiónadas, lo que permite conseguir nuevas realidades comunicativas”*. CABERO, J., *“Impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en las organizaciones educativas”*. En LORENZO, M. y otros (Coord.), *Enfoques en la organización y dirección de instituciones educativas formales y no formales*. Grupo Editorial Universitario. Granada, 1998. pp. 197-206

<sup>304</sup> HAAG, S., CUMMINGS M. y MACCUBBREY D.J., *Management information systems for the information age*. McGraw-Hill. New York, 2004. p. 41.

<sup>305</sup> BENJAMIN, I y BLUNT, J., *“Critical IT Issues: The Next Ten Years”*. En *Sloan Management Review*, 1992. Cambridge. pp. 7-19.

Otros autores como CASTELLS<sup>306</sup> comprenden por TIC un *conjunto convergente* de tecnologías: microelectrónica, informática –máquinas y software-, telecomunicaciones/televisión/radio y la optoelectrónica. Para este autor el núcleo de las transformaciones que están experimentando las sociedades avanzadas se explica en gran parte por las posibilidades que ofrecen las TIC. Así, por ejemplo, destaca la capacidad incomparable de memoria y velocidad de combinación y transmisión de bits de las TIC basadas en la electrónica o la flexibilidad de retroalimentación, interacción y configuración que permite el texto electrónico. Como se desprende de estos análisis, el concepto de TIC no se refiere en exclusiva a herramientas físicas: engloba también todo el ámbito del desarrollo tecnológico en el diseño de procesos, programas y aplicaciones.

En resumen las TIC son los instrumentos y procesos utilizados para recuperar, almacenar, organizar, manejar, producir, presentar e intercambiar información por medios electrónicos y automáticos de manera instantánea.

### 2.1.2.- Herramientas que conforman las TIC: de las telecomunicaciones a Internet

Las herramientas técnicas que constituyen las TIC, tal y como hemos estudiado en el apartado anterior, pueden agruparse a su vez en un sistema integrado por las *telecomunicaciones*, la *informática* y la *tecnología audiovisual*. Mención aparte merecerá *Internet* como el fenómeno más relevante en la revolución tecnológica.

Las *telecomunicaciones* están representadas por las herramientas y tecnologías tales como los satélites destinados a la transmisión de señales telefónicas, telegráficas y televisivas o la telefonía, que a partir del surgimiento de la señal digital experimenta un impresionante desarrollo. También se pueden mencionar la fibra óptica en cuanto nuevo conductor de la información que aporta importantes ventajas, como la posibilidad de transmitir la señal a grandes distancias sin necesidad de usar repetidores

---

<sup>306</sup> CASTELLS, M., "Internet y la sociedad red". Disponible en:  
<http://www.uoc.edu/web/esp/articles/castells/castellsmain1.html>



y con un gran ancho de banda. Por su parte, la *informática* lo constituyen aquellas herramientas que se caracterizan por los avances y desarrollos en materia de hardware y software que permiten producir, transmitir, manipular y almacenar la información con más efectividad, distinguiéndose la multimedia, las redes locales y globales (Internet), los bancos interactivos de información o los servicios de mensajería electrónica, etc. A partir de la década de los 70 del siglo pasado la informática ha tenido un impulso impresionante llegando a modificar los hábitos de vida de las sociedades desarrolladas. En tercer lugar, está la *tecnología audiovisual*, que ha ido perfeccionando la televisión de libre señal, incorporando la televisión por cable, y logrando nuevas formas de enfocar el servicio televisivo como la televisión restringida (pago por evento) o la televisión de alta definición.

De una combinación de los avances informáticos y de las comunicaciones surge Internet. Por su importancia, ya explicada, vamos a desarrollar brevemente cómo nace y cómo se define. Internet surge como una red que conecta ordenadores de todo el mundo<sup>307</sup>. Como es sabido, tiene sus orígenes en la investigación militar que desarrolló la red “*arpanet*” en los años sesenta. Se puede decir que internet nace cuando en 1990 se sustituye *arpanet* y la red se hace abierta. El concepto “World Wide Web” fue determinante para esta apertura, pues permitió que la información se hiciera multiforme y activa, de manera que se podían crear documentos formados por referencias a todos los documentos de la red, y que respondieran a unos criterios de búsqueda determinados. Desde entonces los servicios que ofrece internet han sido numerosos y determinantes. Desde la búsqueda de información, el correo electrónico, la transferencia de ficheros, las páginas web, la comunicación de video y audio o la comunicación interactiva. Internet no es un servicio de información más. Además de la

---

<sup>307</sup> DE ANDRÉS BLASCO define Internet como “una red que une ordenadores en todo el mundo permitiendo el acceso a cualquiera de ellos y obteniendo sus datos de manera muy sencilla”. DE ANDRÉS BLASCO, J. *Internet*. Publicaciones del Senado. Madrid, 1999. También resulta de interés la definición que hacía el Federal Networking Council (FNC) en 1995 a través de la siguiente resolución: “Entendemos por Internet un sistema global de información que: 1. Está relacionado lógicamente por un único espacio global de direcciones basado en el protocolo IP o en sus extensiones 2. Es capaz de soportar comunicaciones usando el conjunto de protocolos TCP/IP o sus extensiones y/o otros productos compatibles con IP. 3. Proporciona, usa o hace accesible, de manera pública o privada, servicios de alto nivel en capas de comunicaciones y otras infraestructuras relacionadas”. FEDERAL NETWORKING COUNCIL. “Definition of Internet”. Disponible en: [https://www.nitrd.gov/fnc/Internet\\_res.aspx](https://www.nitrd.gov/fnc/Internet_res.aspx)

creación de información, ofrece un potente instrumento de comunicación que elimina las barreras de tiempo y espacio de forma instantánea. Para CASTELLS *"Internet es el tejido de nuestras vidas. Si la tecnología de información es el equivalente histórico de lo que supuso la electricidad en la era industrial, en nuestra era podríamos comparar a Internet con la red eléctrica y el motor eléctrico, dada su capacidad para distribuir el poder de la información por todos los ámbitos de la actividad humana. Es más, al igual que las nuevas tecnologías de generación y distribución de energía permitieron que la fábrica y la gran empresa se establecieran como las bases organizativas de la sociedad industrial, Internet constituye actualmente la base tecnológica de la forma organizativa que caracteriza a la era de la información: la red. (...) Internet es un medio de comunicación que permite, por primera vez, la comunicación de muchos a muchos en tiempo escogido y a una escala global. Del mismo modo que la difusión de la imprenta en Occidente dio lugar a lo que McLuhan denominó la Galaxia Gutenberg, hemos entrado ahora en un nuevo mundo de la comunicación: la Galaxia Internet"*<sup>308</sup>.

Por tanto, la importancia Internet no está únicamente en el avance tecnológico, sino en cómo éste propicia la definición de un nuevo modelo social y político, cambiando la forma en que se organizan todas las dimensiones de la actividad humana. Así, Internet se convirtió en un elemento transformador de la sociedad: no estamos ante un mero cambio tecnológico sino ante una auténtica revolución cultural, social y política<sup>309</sup> que supondrá –en palabras de CASTELLS- que de la sociedad postindustrial se pasa a la sociedad en red<sup>310</sup>. Sobre este concepto (Sociedad de la Información) hablaremos brevemente más adelante.

---

<sup>308</sup> CASTELLS, M., *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Areté, Barcelona, 2001. pp. 15 y 16.

<sup>309</sup> MARTINO, A., "La nueva cultura digital. La política y el derecho. El futuro está aquí". En *Revista Electrónica de Derecho Informático*, nº6, 1999. Córdoba (Argentina). pp. 823-850.

<sup>310</sup> El cambio a la sociedad en red tendrá según CASTELLS una serie de consecuencias: la globalización de la economía con la consiguiente pérdida de poder de los gobiernos nacionales sobre las principales directrices económicas, la generación de un nuevo modelo de comunicación e información, la aparición de una nueva estructura empresarial adaptada al nuevo flujo de capitales y a los parámetros de la nueva economía, la generación de un nuevo modelo de comunicación e información, con el nacimiento de nuevos medios y agentes y la multiplicación de la información disponible, el resurgimiento de la identidad como principio de organización social, etc. CASTELLS, M., *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Vol. I: The Rise of the Network Society. Blackwell. Oxford, 2002.

### 2.1.3.- Características de las TIC

A lo largo de los últimos años la implantación de las TIC en la vida social no ha hecho más que crecer y desarrollarse transformando los hábitos y comportamientos. Atendiendo a estos cambios, CABERO<sup>311</sup> recoge valoraciones de varios autores y realiza un resumen de las principales características de las TIC:

- a) **Interactividad:** las TIC permiten un intercambio de información. Además, permiten adaptar los recursos utilizados a las necesidades y características de los sujetos.
- b) **Inmaterialidad:** las TIC participan en la creación del proceso y la comunicación de la información, aunque en algunos casos sin referentes reales. Se trata de información “inmaterial”, que se puede enviar de manera instantánea y transparente a lugares lejanos.
- c) **Interconexión:** la conexión de dos tecnologías (la telemática y la informática) propicia nuevas posibilidades tecnológicas y nuevos recursos. Un ejemplo claro de esta interconexión de tecnologías es el correo electrónico o los sistemas de “telepresencia”.
- d) **Instantaneidad:** las TIC facilitan servicios que permiten la comunicación y transmisión de la información, entre lugares alejados físicamente, de una forma rápida o prácticamente instantánea.
- e) **Digitalización:** la información que se transmite a través de las TIC está representada en un formato único universal, con el objetivo de estar disponible y poder ser replicada.

---

<sup>311</sup> CABERO, J., “Impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en las organizaciones educativas”...*Op. Cit.*

- f) **Elevados parámetros de calidad de imagen y sonido:** las TIC abarcan todo tipo de información: texto, imágenes, sonidos, y todo en formatos de gran calidad gracias al proceso de digitalización.
- g) **Mayor influencia sobre los procesos que sobre los productos:** el uso de las TIC presenta una mayor influencia sobre los procesos que realizan los usuarios para la adquisición de conocimientos, más que sobre los propios conocimientos adquiridos. Esto significa que las posibilidades que brindan las TIC suponen un cambio cualitativo en los procesos más que en los productos mismos. Cada sujeto puede y debe aprender a construir su propio conocimiento sobre una base mucho más amplia y rica. Junto a esto, el usuario no sólo dispone, a partir de las TIC, de una "masa" de información para construir su conocimiento sino que, además, puede construirlo en forma colectiva, asociándose a otros sujetos o grupos.
- h) **Capacidad de penetración en todos los sectores (culturales, económicos, educativos, industriales, etc.):** el impacto de las TIC tiene una presencia capilar, lo que significa que no se refleja únicamente en un individuo, grupo, sector o país, sino que se extiende al conjunto de las sociedades del planeta. Los propios conceptos de "la sociedad de la información" y "la globalización", tratan de referirse a este proceso<sup>312</sup>.
- i) **Innovación:** las TIC están continuamente produciendo nuevas innovaciones que se terminan en cambios de conductas y comportamiento sociales en distintos ámbitos.

---

<sup>312</sup> Es conocido que la utilización de las TIC ha supuesto importantes cambios en los países desarrollados. Pero conviene destacar que se trata de una transformación radical –especialmente en algunos ámbitos de la vida económica- pues ha propiciado un nuevo paradigma: en las economías industrializadas además de los factores tradicionales de producción contamos con un nuevo factor estratégico que es la gestión del conocimiento.

- j) **Tendencia hacia automatización:** la propia complejidad de las TIC hace necesaria la aparición de diferentes posibilidades y herramientas que permiten un manejo automático de la información en diversas actividades personales, profesionales y sociales. Cada vez resulta más importante contar con información estructurada y eso propicia que se desarrollen gestores personales o corporativos con distintos fines y de acuerdo con unos determinados principios.
- k) **Diversidad:** la utilización que se puede hacer de las TIC es muy variada, desde la mera comunicación entre personas, hasta el proceso de la información para crear informaciones nuevas, la participación etc.

#### 2.1.4.- La “Sociedad de la Información”

Una gran parte de comunidad académica coincide en que este impacto de las TIC no es un cambio más en la evolución de la tecnología, o, sin más, la sustitución de las herramientas tradicionales de comunicación por otras más avanzadas. En este sentido, muchos autores defienden ante la enorme influencia de la tecnología y su presencia en prácticamente todos los ámbitos y sectores de la vida pública y privada<sup>313</sup>, que estamos ante una nueva etapa de la vida social: en la misma medida en que se produjo un importante cambio social con la revolución industrial en el siglo XVIII, ahora estaríamos presenciando una transformación de similares dimensiones<sup>314</sup>. A juicio de MARTINO<sup>315</sup>,

---

<sup>313</sup> El uso de las TIC no ha dejado de crecer en los últimos años alcanzado unas cotas de penetración en la sociedad cada vez más altas. Aportamos a continuación algunos datos relevantes que corroboran este crecimiento. 1) A finales de 2011 según la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU) la suscripción a los teléfonos móviles llegó al 86% de la población mundial alcanzando los 6 billones de dispositivos. Este crecimiento fue impulsado por los países en vías de desarrollo (que representó el 80% de los 660 millones de nuevas suscripciones a teléfonos móviles que se agregaron en 2011). 2) la banda ancha móvil aumentó en 2011 un 40%. 3) sigue creciendo el porcentaje de individuos que usan internet: a finales de 2011 2.300 millones de personas estaban conectadas a la red; en países en vías de desarrollo el número de usuarios ha aumentado a el doble desde 2007. 4) también ha crecido el número de individuos, grupos, empresas e instituciones que utilizan redes sociales para interactuar. Si analizamos la red social más conocida (Facebook) se observa que ha seguido creciendo: a mediados de 2010 tenían 400 millones de usuario y en 2012 cuenta con a tener 955 millones.

<sup>314</sup> Por ejemplo, al referirnos a Internet como un elemento transformador hicimos mención al paso de la era post-industrial a una etapa caracterizada por el uso intensivo de la información.

<sup>315</sup> MARTINO, A. “La nueva cultura digital. La política y el Derecho. El futuro está aquí” ...*Op. Cit.* pp. 823-850.

de igual manera que a partir del siglo V a.C. se evoluciona de una cultura predominantemente oral a otra escrita, en la actualidad estaríamos comenzando una transformación análoga<sup>316</sup> hacia una nueva cultura digital. Otros, en cambio como KIM y NOLAN<sup>317</sup> no comparten la opinión de que el cambio sea tan profundo como para hablar de un nuevo tipo de sociedad<sup>318</sup> e inciden en que estamos ante una fase más modesta en el desarrollo emergente de la tecnología de la comunicación. Para CASTELLS *“la primera característica del nuevo paradigma es que la información es su materia prima: son tecnologías para actuar sobre la información, no apenas información para actuar sobre la tecnología, como fue el caso de las revoluciones tecnológicas anteriores”*<sup>319</sup>.

A pesar de estas diferencias, todos coinciden en el rol de las TIC como un factor relevante a la hora de facilitar y acelerar los cambios y transformaciones sociales. Aparece así el concepto de “Sociedad de la Información”. En 1964 el sociólogo japonés KAMISHIMA<sup>320</sup> utilizó por primera vez este término que, sin embargo, fue introducido de manera oficial por BELL en 1973<sup>321</sup>. MASUDA por su parte en 1984 se refería a la *“sociedad que crece y se desarrolla alrededor de la información y aporta un florecimiento general de la creatividad intelectual humana, en lugar de un aumento del consumo material”*<sup>322</sup>. Para LINARES y ORTIZ *“las sociedades de la información se caracterizan por basarse en el*

---

<sup>316</sup> Según MARTINO la clave de esta revolución digital está, principalmente, en la naturaleza del cambio de tecnológico que hasta entonces era una sustitución. La incorporación de la tecnología digital se caracteriza en que logra combinar las anteriores herramientas alcanzando un producto complejo y variado (en el que convergen distintas herramientas que se integran entre sí) para mejorar el servicio que se esperaba. Una tecnología sustituía a otra o actuaba en paralelo como por ejemplo el telefax que pretendía sustituir al telex y al correo. MARTINO, A., “La nueva cultura digital. La política y el Derecho. El futuro está aquí”. *Op. Cit.*

<sup>317</sup> KIM, S. y NOLAN, P.D., “Measuring social “Informatization: A factor analytic approach”. En *Sociological Inquiry*, nº 76. 2006. p. 188.

<sup>318</sup> Además de los autores referidos podemos mencionar en esta corriente de pensamiento a Langdon Winner, Theodore Roszak, Kevin Robins o Frank Webster. A este último autor dedicaremos más atención por su análisis del concepto de la Sociedad de la Información.

<sup>319</sup> CASTELLS, M., *La era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Volumen II: El Poder de la Identidad*. Alianza. Madrid, 1998.

<sup>320</sup> DUFF, A.S., *Information society studies*. Routledge. London, 2000.

<sup>321</sup> “una sociedad post-industrial es básicamente una sociedad de la información. El intercambio de información en términos de varios tipos de procesamiento y almacenamiento de datos, investigación de mercado, etc...es la base de la mayoría de los cambios económicos”. BELL, D., *The Coming of post-industrial society*. Basic Books. New York, 1976.

<sup>322</sup> MASUDA, Y., *La sociedad informatizada como sociedad postindustrial*. Tecnos. Madrid, 1984.

*conocimiento y en los esfuerzos por convertir la información en conocimiento. Cuanto mayor es la cantidad de información generada por una sociedad, mayor es la necesidad de convertirla en conocimiento. Otra dimensión de tales sociedades es la velocidad con que tal información se genera, transmite y procesa. En la actualidad, la información puede obtenerse de manera prácticamente instantánea y, muchas veces, a partir de la misma fuente que la produce, sin distinción de lugar”<sup>323</sup>. CASTELLS define la Sociedad de la Información como “nuevo sistema tecnológico, económico y social. Una economía en la que el incremento de productividad no depende del incremento cuantitativo de los factores de producción (capital, trabajo, recursos naturales), sino de la aplicación de conocimientos e información a la gestión, producción y distribución, tanto en los procesos como en los productos”<sup>324</sup>.*

No sólo la comunidad académica identificó el fenómeno de la Sociedad de la Información. En el ámbito institucional y empresarial se empezó a tener en cuenta la importancia de la información, de su uso, distribución y difusión en las actividades económicas, políticas y culturales. Como ejemplo, en 1997 IBM Development Foundation definía la Sociedad de la Información como *“una sociedad caracterizada por un alto nivel de intensidad de información en la vida cotidiana de la mayoría de los ciudadanos, organizaciones y sitios de trabajo, por el uso de tecnología común o compatible para un amplio rango de actividades de negocio, educacionales, personales o sociales, y por la habilidad de transmitir, recibir e intercambiar datos digitales rápidamente entre sitios indistintamente de la distancia”<sup>325</sup>.*

Con la inclusión de tal variedad de definiciones queremos poner de manifiesto las distintas visiones e interpretaciones que se dan a un mismo fenómeno. Al referirnos en el estudio del Parlamento y ponderar sus insuficiencias, destacábamos que una de ellas es su escasa adaptación a los cambios que ha sufrido la sociedad en las últimas décadas.

---

<sup>323</sup> LINARES, J. y ORTIZ CHAPARRO, F., *Autopistas Inteligentes*. Fundación para el Desarrollo Social de las Comunicaciones. Madrid, 1995.

<sup>324</sup> CASTELLS, M., *La era de la Información...Op. Cit.*

<sup>325</sup> CRESPI SERRANO, A. y CAÑABATE CARMONA, A., “¿Qué es la Sociedad de la Información?”. Cátedra Telefónica-UPC Análisis de la Evolución y Tendencias Futuras de la Sociedad de la Información. Barcelona, 2010. p. 7.

Por eso, analizar cómo se interpretan estos cambios, la importancia que se le dan y el estudio de la fuerza transformadora de las TIC resulta de interés para nuestro trabajo. Frank Webster en su libro “Information Society Reader” realiza un interesante trabajo recopilatorio de los autores más destacados<sup>326</sup> que tratan el concepto de Sociedad de la Información. WEBSTER termina por identificar hasta cinco visiones diferentes de la sociedad de la información en función de los aspectos en los que se pone el énfasis a la hora de su estudio o desarrollo. Así, tenemos una definición *tecnológica* que destaca el bajo coste de los procesadores, sus posibilidades de aplicación y su constante aumento en la potencia que hace que sea posible la extensión de la información en todos los sectores y ámbitos de la sociedad. Una definición *económica* que pone el foco en la importancia en términos financieros y monetarios de las actividades relacionadas con la información<sup>327</sup>. La definición “*ocupacional*” de la sociedad de la información, que se basa en los puestos de trabajo<sup>328</sup>. En cuarto lugar WEBSTER destaca la definición *espacial* que consiste en la medición geográfica de la influencia de la Sociedad de la Información. Por último tenemos una definición *cultural*, que subraya cómo la saturación y densidad de

---

<sup>326</sup> WEBSTER menciona el primer lugar los argumentos de BELL. Para este autor el eje principal de la Sociedad de la Información es el conocimiento teórico: los servicios que se basen en el conocimiento serán transformados en la estructura central de la nueva economía. En segundo lugar destaca las aportaciones de VAN DIJK y CASTELLS que aportan una visión del concepto como una sociedad en Red: Van Dijk define la idea de sociedad en red (network society) como una forma de organización social articulada en redes digitales que van sustituyendo las formas de comunicación tradicionales de manera que la comunicación personal va siendo sustituida por la tecnología digital. Castells por su parte sostiene que la sociedad en red es aquella en la las estructura sociales y las actividades principales de la sociedad se organizan a través de redes organizadas y que existen en forma digital. En tercer lugar destaca las teorías de FUCHS sobre el “capitalismo de la información”. Para Fuchs las redes digitales son la base tecnológica para la emergencia de este “Global Network Capitalism”. La necesidad de dominio político y corporativo da lugar a nuevas estrategias y supone una reestructuración del capitalismo que se basa en la emergencia de espacios transnacionales que encuentran acomodo en la red. CRESPI SERRANO, A. y CAÑABATE CARMONA, A., “¿Qué es la Sociedad de la Información?”. *Op. Cit.* pp. 11 y ss.

<sup>327</sup> MACHLUP establece cinco categorías principales para estas actividades (educación, medios de comunicación, hardware informático, servicios de información y otras actividades de información como la investigación y el desarrollo) que luego se subdividen a su vez en más de cincuenta subcategorías. MACHLUP, F., *The production and distribution of knowledge in the United States*. Princeton University Press. Princeton, 1962.

<sup>328</sup> Un concepto vinculado a esta definición ocupacional es la “terciarización” de la Sociedad de la Información. Por “terciarización” se entiende el proceso por el cual el sector terciario (de los servicios) crece de manera considerable al ampliarse, por la sociedad de la información, las formas de trabajo propias de los servicios que empiezan a aplicarse a otros sectores.



la información genera una devaluación de la misma. Como dirá BAUDRILLARD *“hay más información y menos significado”*<sup>329</sup>.

Todos estos aspectos operan e influyen sobre la institución parlamentaria. Sin duda influye el aspecto tecnológico que veremos con detalle al estudiar la innovación de las herramientas tecnológicas en el Parlamento, la perspectiva económica y ocupacional en la medida en que se afecta las relaciones de poder y los intereses presentes en la sociedad, el aspecto geográfico en cuanto que extiende la capacidad de hacer llegar la actividad del Parlamento, y, por supuesto, el cambio cultural de una sociedad que consume información y que es capaz de poner el foco en las Cámaras con una opinión pública con una influencia mayor sobre los representantes.

La tecnología, por lo tanto, propicia un nuevo entorno humano en el que los conocimientos, su creación y propagación son el elemento definitorio de las relaciones entre los individuos y entre las naciones<sup>330</sup>.

#### 2.1.5.- Derecho y TIC

Como es lógico un nuevo entorno humano genera nuevas situaciones que el Derecho ha de abordar y regular. Nos hemos referido anteriormente a la “novedad” de las TIC no tanto por el uso de determinados instrumentos innovadores, sino por la constante evolución de éstos y la incorporación continua de innovaciones tecnológicas supuestamente determinantes y transformadoras. Decíamos en la introducción de este trabajo, que el derecho siempre aparece después de las realidades sobre las que trata. Es lógico que la ordenación de la realidad que realiza el Derecho, se produzca después de que ésta haya aparecido. Y tampoco es infrecuente que el Derecho haya tenido que regular realidades en constante transformación. Utilizando la expresión de GARRORENA, *“la realidad sobre la que actúa el Derecho es constitutivamente dinámica,*

---

<sup>329</sup> BAUDRILLARD, J., *In the shadow of the silent majorities or the end of the social, and other essays*. Semiotext, New York, 1983.

<sup>330</sup> TREJO DELARBRE, R., *La nueva alfombra mágica. Usos y mitos de Internet, la red de redes*. Fundesco. Madrid, 1996.

*esto es, está siempre en el telar de lo social, a medio trayecto entre lo que ya es y lo que está en vías de ser*<sup>331</sup>.

Podemos decir que éste es uno de los aspectos que podrían definir la relación entre el ámbito jurídico y la tecnología: la realidad cambia de forma acelerada y plantea nuevos retos al legislador. El causante de estos cambios rápidos y constantes, ya lo hemos visto, es Internet, eje principal sobre el que actúan las TIC. La red ha evolucionado de forma drástica según YOO<sup>332</sup> por el considerable aumento del número y diversidad de los usuarios, aplicaciones y tecnologías, además del surgimiento de relaciones de negocio más complejas. La constante evolución de Internet y sus continuas innovaciones suponen para el mundo del Derecho una serie de retos a la hora de afrontar la regulación de los muchos ámbitos en que inciden estos cambios.

COELLO DE PORTUGAL<sup>333</sup> realiza una interesante distinción entre la aparición del Derecho *de* las nuevas tecnologías, la aplicación *al* Derecho de las nuevas tecnologías y la adaptación de las nuevas tecnologías al derecho. Con agudeza, emplea este aparente juego de palabras para distinguir tres fenómenos distintos y con frecuencia confundidos por la doctrina.

El Derecho *de* las TIC lo constituye el desarrollo de normas que persiguen la regulación de internet como vehículo de transmisión e intercambio de todo tipo de información. El nuevo espacio virtual -en el que se da un valioso intercambio de información y opiniones, se difunden y comparten conocimientos e incluso constituye un nuevo foro de transacción de servicios- requiere un control normativo que las leyes debe procurar<sup>334</sup>. El Derecho de las TIC supone tener en cuenta tres elementos

---

<sup>331</sup> GARRORENA MORALES, A., *Representación política y Constitución democrática... Op. Cit.* p. 83.

<sup>332</sup> YOO, C., *The Dynamic Internet: How Technology, Users and Bussiness are Transforming the Network*. American Enterprise Institute. Washington DC, 2012. *Passim*.

<sup>333</sup> COELLO DE PORTUGAL, J.M., "Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva?". En RUBIO NÚÑEZ, R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013.pp. 65-71.

<sup>334</sup> Como ejemplos de legislación que abordan este asunto podemos mencionar la Ley 34/2002 de 11 de julio de servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico. En su exposición de motivos explica que con este texto normativo se pretende establecer "*un marco jurídico adecuado que genere en*

imprescindibles de Internet: la infraestructura (en cuanto soporte físico que permite transmitir y recibir la señal), los estándares y protocolos que garantizan su funcionamiento (código o software) y el contenido. Algunos autores como GARCÍA-MEXÍA<sup>335</sup> han destacado los aspectos clave en la proyección político-legal de Internet. Los incluimos como referencia, pues en este trabajo de investigación nos centraremos únicamente en los que tienen que ver con la gobernabilidad y la institución parlamentaria.

El segundo elemento en la distinción de COELLO DE PORTUGAL es la aplicación al Derecho de las nuevas tecnologías. Consiste en la adaptación de las herramientas de trabajo de los juristas a estas nuevas herramientas. COELLO DE PORTUGAL da un paso más al apuntar la importancia de que las herramientas nuevas con las que contamos no alteren la naturaleza de las instituciones jurídicas: *“sin perjuicio de que los instrumentos empleados por los juristas (...) se han ido adaptando constantemente al estado de la técnica y asumiendo su utilización, aún no ha aparecido –ni aparecerá– instrumento tecnológico alguno capaz de sustituir la razón y el criterio humanos, ni el buen sentido de la justicia que preside la prudencia del juez al impartirla, la elocuencia del abogado al*

---

*todos los actores intervinientes las confianza necesaria para el empleo de este nuevo medio”*. Desde otra perspectiva la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos constituye la norma fundamental para la ordenación de las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas a través de internet.

<sup>335</sup> En primer lugar destaca cómo la red es cada vez más *central* (cobra una relevancia creciente: está presente en más aspectos de la vida) y más *total* (crecen el número de objetos conectados: el llamado “Internet de las cosas”) lo que genera importantes oportunidades de innovación que plantearán nuevos retos legales, especialmente en el ámbito de la privacidad. En segundo lugar, debido a factores como la falta de seguridad, económicos (posición de abuso o situación de monopolio de empresas de comunicación) y tecnológicos (retrasos en el nuevo sistema de direcciones IPv6: una nueva versión del protocolo de internet de mayor capacidad) ha aumentado el riesgo de que internet deje de ser una red libre abierta e innovadora. En tercer lugar ha habido avances significativos para combatir esos peligros como las instituciones de *ciberdefensa* (unidades de lucha contra el crimen cibernético), el establecimiento, a través de normas, de la “neutralidad de Internet”, la aprobación de leyes de transparencia, etc. Por último, en cuarto lugar destaca dos aspectos a los que el derecho deberá prestar especial atención: la pugna entre la libertad de expresión y la privacidad, y la necesidad de equilibrar la protección de la propiedad intelectual en la red con los avances tecnológicos a la hora de compartir archivos y enlazar contenidos. GARCÍA-MEXÍA, P., “Cinco claves de Internet en 2013 (y su proyección político-legal)”. En *Diario ABC*, 27 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://abcblogs.abc.es/ley-red/public/post/cinco-claves-de-internet-en-2013-y-su-proyeccion-politico-legal-15816.asp/>

*solicitarla, la ciencia del profesor al enseñarla o la precisión del fedatario al informarla*”<sup>336</sup>.

El tercer elemento, la adaptación de las nuevas tecnologías *al* derecho es el más relevante porque –como hemos mencionado anteriormente en este trabajo– no ha habido ningún cambio tecnológico que haya influido tanto en la ciencia jurídica como la aparición de la esfera digital<sup>337</sup>. Sobre estas herramientas y cómo se han ido adaptando a las instituciones jurídicas, y en especial cómo se despliegan en las funciones parlamentarias trataremos en capítulos posteriores.

## **2.2.- LAS DIVERSAS DENOMINACIONES A LA APLICACIÓN DE LAS TIC A LA DEMOCRACIA**

El concepto de Sociedad de la Información, como hemos visto, alude a la potente transformación social que producen las tecnologías en todos los ámbitos. En el ámbito político en concreto la irrupción de la tecnología ha sido analizada desde diferentes posturas y visiones. Así, en las últimas décadas se han utilizado diversas denominaciones para referirse a la aplicación de las TICs en el funcionamiento de la democracia.

El primer autor en denominar esta aplicación tecnológica a la vida democrática fue BECKER en 1981 acuñando el término de “teledemocracia”.<sup>338</sup> “Teledemocracia” fue entonces la expresión más utilizada hasta 1994, cuando en el seno de los movimientos cívicos de Minnesota (Estados Unidos) en 1994 se empezó a hablar de “ciberdemocracia” o “democracia electrónica”. Junto a BECKER, otros autores

---

<sup>336</sup> COELLO DE PORTUGAL, J: “Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva?”...*Op. Cit.* p. 68.

<sup>337</sup> “La multiplicación exponencial de las posibilidades de casi todo que ha implicado la penetración de internet en la contemporánea sociedad civil de la información, ha propiciado que el Derecho –en ocasiones de una forma completamente inadvertida– vea cómo se decoloran algunas de sus más tradicionales instituciones y se deshacen algunos de sus más sabios dogmas y principios. Inadvertido fenómeno jurídico en cuyo epicentro se encuentra inmerso el Derecho Constitucional”. COELLO DE PORTUGAL, J: “Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva?”...*Op. Cit.* p. 69.

<sup>338</sup> BECKER, T., “Teledemocracy. Bringing Power Back to the People”. En *The Futurist*, nº 6-9, 1981. Bethesda, Maryland.

relevantes como ETZIONI<sup>339</sup> en 1983, o SLATON<sup>340</sup> en 1992 se sumaron a las investigaciones acerca de las aplicaciones electrónicas para la democracia.

Mientras que DAVIS opta por no utilizar ningún término concreto para designar esta realidad y utiliza la expresión “era de la democracia por Internet”<sup>341</sup>, BADILLO y MARENGHI<sup>342</sup> comienzan a hablar de “democracia electrónica” en contraposición con la llamada “democracia mediática”. La “democracia mediática” –entienden estos autores– es aquella que construye la opinión pública a través de los medios de comunicación tradicionales como la radio y la televisión. Bajo este término se entiende una democracia dominada por la “espectacularización” simbólica de la política. La “democracia electrónica”, en cambio, se caracteriza por la construcción de la opinión pública utilizando las TIC. El concepto surge del cambio de escenario que supuso la irrupción de las nuevas plataformas de comunicación global (ya no sólo de masas) introducidas principalmente a través de internet.

Un paso más allá en esta tipología de democracia en función de construcción de la opinión pública, es el que dan BENTINVEGNA<sup>343</sup> o CAIRO<sup>344</sup>; al utilizar expresiones como “democracia digital” o “ciberpolítica” entienden la relación que se establece entre las TIC y las prácticas cotidianas que conllevan una actividad política democrática.

En síntesis, podemos concluir que “teledemocracia” es la denominación que se utiliza aludiendo a la participación ciudadana que hace posible la televisión por cable y que espera formas participativas de democracia directa muy básicas; “democracia electrónica” se referiría al aspecto meramente tecnológico de la eficiencia y transparencia democrática en la administración de servicios que se consigue gracias a

---

<sup>339</sup> ETZIONI, A., “Teledemocracy. The Electronic Town Meeting”. En *Current*, nº 350, febrero de 1993. The Communitarian Network. Washington.

<sup>340</sup> SLATON, C. D., *Televote: expanding citizen participation in the quantum age*. Praeger. New York, 1992.

<sup>341</sup> DAVIS, R., *The web of Politics. The Internet's Impact on the American Political System*. Oxford University Press. New York, 1999.

<sup>342</sup> BADILLO, A. y MARENGHI, P., “De la democracia mediática a la democracia electrónica”. En *Cuadernos de Información y Comunicación*, vol. 6, 2001. Madrid. pp. 39-61.

<sup>343</sup> BENTINVEGNA, S., *La política in rete*. Metelmi. Roma, 1999.

<sup>344</sup> CAIRO CAROU, H., “Flujos de información y transformaciones del espacio de la política”. En CAIRO CAROU, H. (coord.), *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Trotta. Madrid, 2002. pp. 13-29.

las TIC; por último “*democracia digital*” se utilizaría como una visión global de las TIC en su conjunto sin limitarse a internet.

Finalmente, “Ciberdemocracia” es el término con el que de manera más rotunda<sup>345</sup> se asocia el uso de las TIC a las condiciones y valores del modelo democrático orientándose hacia la facilitación de la denominada *democracia deliberativa* (FISHKIN<sup>346</sup>, BOHMAN<sup>347</sup>, NINO<sup>348</sup> y ELSTER<sup>349</sup>).

### 2.3.- EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO “CIBERDEMOCRACIA”

Como se puede comprobar, la nueva realidad que suponen las TIC impacta en la vida democrática provocando diferentes visiones y enfoques. “Teledemocracia”, “política virtual”, “ciberpolítica”, “e-democracy”, “democracia digital”, “democracia electrónica”, o “ciberdemocracia” son un conjunto de términos que no terminan de poner de acuerdo a los autores a la hora de estudiar este fenómeno (las posibilidades de las TIC y su influencia en la democracia) y sus consecuencias en el ámbito político.

La evolución de este concepto, así como de sus diferentes acepciones y denominaciones a lo largo de los años resulta de interés para dilucidar a qué nos referimos exactamente en el presente estudio cuando hablemos de la aplicación de las TIC a las instituciones democrática. Por este motivo, en el siguiente epígrafe analizaremos las diferentes formas de denominar la aplicación de las TIC a la democracia.

Siguiendo a HARTO DE VERA podemos hablar de cuatro tipologías diferentes de democracia electrónica<sup>350</sup>: son las taxonomías propuestas por HAGEN, VAN DIJK, BELLAMY/HOFF, HORROCKS y TOP, y SUBIRATS.

---

<sup>345</sup> TSAGAROUSIANOU, R., TAMINI, D., y BRIAN, C., (eds.), *Cyberdemocracy: Technology, Cities and Civic Networks*. Routledge. London, 1998.

<sup>346</sup> FISHKIN, J. (ed.), *Democracia y deliberación*. Ariel. Barcelona, 1995.

<sup>347</sup> BOHMAN, J., *Public Deliberation*. MIT Press. Cambridge, 1996.

<sup>348</sup> NINO, C. S., *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa. Barcelona, 1997.

<sup>349</sup> ELSTER, J., (ed.) *La democracia deliberativa*. Gedisa. Barcelona, 2000.

<sup>350</sup> HARTO DE VERA, F., “Tipologías y modelos de democracia electrónica”. En *Revista de Internet, Derecho y Política*, nº 2, 2006. Barcelona.

### 2.3.1.- Tipología de Hagen: Teledemocracia, ciberdemocracia y democratización electrónica

A mediados de los noventa HAGEN<sup>351</sup> estableció una clasificación en la que distinguía tres tipos de democracia electrónica: **teledemocracia**, **ciberdemocracia** y **democratización electrónica**. HAGEN hace estas distinciones basándose en varios criterios: los objetos tecnológicos de referencia, el tipo preferido de democracia (directa o representativa), la agenda política (progresista, conservadora, etc.) y por último las dimensiones de la participación política consideradas “vitales” para la democracia. Sobre este último aspecto distingue dentro del concepto de “participación política” cuatro ámbitos o dimensiones bien diferenciados que resultarán de mucha utilidad para nuestro estudio: información (1), discusión (2), voto (3) y acción política (4).

Aplicando estos criterios elabora una tipología de democracias electrónicas:

- a) **“Teledemocracia”**: para HAGEN es el concepto pionero de la democracia electrónica que nace gracias a la aparición de televisión por cable y las nuevas circunstancias y oportunidades de participación política que estas herramientas ofrecían. Los “teledemócratas” defendían una democracia directa para hacer frente a la apatía y frustración de la ciudadanía cuya causa entendían que estaba en el propio carácter representativo del sistema político. Encontraron en los nuevos medios de telecomunicación una manera ayudar a los ciudadanos a acercarse al gobierno y a fomentar el activismo político desde la transmisión de información. Para esta corriente, una mejor y mayor información generaba una mayor participación y, por lo tanto, una mayor calidad democrática. A mediados de los ochenta las expectativas surgidas en torno a la televisión por cable habían quedado defraudadas: la tecnología no había tenido un impacto positivo ni había conseguido aumentar la participación política ciudadana. El debate sobre la teledemocracia volvió a surgir cuando en los noventa el candidato a la

---

<sup>351</sup> HAGEN, M., *A typology of Electronic Democracy*. University of Giessen. Giessen, 1997.

presidencia norteamericana Ross Perot propuso televisar los *town meetings*<sup>352</sup>. En esa misma década los avances en estas tecnologías fueron muy notables y aumentaron el número de canales y las posibilidades de interactuar por primera vez con el televidente.

- b) **“Ciberdemocracia”**: HAGEN utiliza este término para definir la reacción ante la aparición de internet. Distingue dos variantes dentro de este tipo: un enfoque más conservador, que subraya la importancia de un mercado libre, y un enfoque más progresista y comunitario, que incide en el refuerzo de los valores de la comunidad. Ambos enfoques comparten una visión *“antiestatal”* de la política que señala el centralismo como el principal enemigo a batir<sup>353</sup>. Así, la información se convierte en el principal recurso productivo a proteger y, por lo tanto, la organización del espacio virtual donde intercambiar y compartir esa información de una manera democrática y con libre acceso, se convierte en una de sus prioridades.
- c) **“Democratización electrónica”**: entiende que los sistemas de información política a través de las TIC permiten mejor y mayor acceso a información relevante en el debate de los asuntos públicos y pueden llegar a fortalecer las relaciones del Estado con la sociedad civil. Para esta corriente, la frustración de la ciudadanía con las instituciones democráticas no se debe al sistema representativo en sí mismo, sino a las imperfecciones en su funcionamiento. Esos fallos en el sistema pueden ser corregidos si se “democratizan” las TIC; es decir, si las TIC que ahora están al alcance de unos pocos, pasan a ser de uso y

---

<sup>352</sup> *Town meeting* o gobiernos asambleario es el sistema de gobierno que consiste en la reunión de la población de una comunidad, habitualmente de pequeño tamaño (del ámbito de un municipio) y en el entorno rural (reunión rural), para la toma de decisiones conjuntas mediante el método de la asamblea. En tales asambleas o reuniones participa toda o la mayor parte de los habitantes del lugar, aunque muy a menudo se limita esa participación a los de determinada edad o condición. Según el caso y su nivel competencial, en los debates se pueden proponer todo tipo de temas (incluso los políticos y legislativos), o bien se limitan a los temas administrativos de interés local (gobierno local).

<sup>353</sup> *“su principal preocupación es (re)crear comunidades (virtuales y no virtuales) como estructuras desde las que enfrentarse a las formas centralizadas de gobierno”*. HARTO DE VERA, F., “Tipologías y modelos de democracia electrónica”. *Op. Cit.* p. 35.



dominio público<sup>354</sup>. Por tanto, este enfoque supone el perfeccionamiento y la mejora de la democracia representativa destacando la importante necesidad de aumentar los canales de información con el objeto de que la ciudadanía tenga un peso mayor en el proceso de la toma de decisiones. Un ejemplo de esto son las *Electronic town meetings* pues permiten a los representantes conocer la reacción de los electores acerca de sus propuestas, a la vez que permiten la deliberación y el contraste de opiniones.

### 2.3.2.- Tipología de Van Dijk: Democracia legalista, competitiva, plebiscitaria, pluralista, participativa y “libertaria”

VAN DIJK<sup>355</sup>, a diferencia de HAGEN, ofrece una tipología más compleja y original. Para su desarrollo teórico se basa, en primer lugar, en los nueve tipos ideales de democracia que elaboró HELD<sup>356</sup>.

En segundo lugar utiliza para su taxonomía los conceptos extraídos de la teoría de la comunicación, que clasifica los flujos de información en cuatro tipos: alocución, consulta, registro y conversación. Explicamos brevemente en qué consiste cada uno de ellos:

- a) La **alocución** (*allocation*) es la forma más común de comunicación política y tiene como característica principal que la comunicación se establece en una sola dirección. Se denomina alocución a la distribución simultánea de información a una audiencia de unidades locales receptoras, desde un centro emisor que tiene la capacidad de decidir y selecciona la información que se distribuye, así como los tiempos y la velocidad de esa distribución.

---

<sup>354</sup> En definitiva si se pone fin a la brecha digital a la que nos referiremos en un capítulo posterior

<sup>355</sup> VAN DIJK, J., “Models of Democracy and Concepts of Communication”. En HACKER, K.L. y VAN DICK, J., *Digital democracy*. Sage. Londres, 2000.

<sup>356</sup> HELD, D., *Modelos de democracia*. Op. Cit.

- b) La **consulta** (*consultation*) es el proceso inverso: son las unidades locales las que realizan la selección de la información a la que quieren tener acceso, si bien el centro continua siendo la fuente de la información y base de datos de la cual elegir, y por tanto mantiene la capacidad de determinar qué información es distribuida. En las formas convencionales la consulta se realizaba a través de las visitas a las hemerotecas, buscando las publicaciones de informes, el BOE, etc. Las aplicaciones de TIC han modificado radicalmente este modelo, encontrando las administraciones públicas numerosas y novedosas formas de realizarla.
- c) El **registro** consiste en la recolección de información por parte del centro, que determina qué asuntos tienen importancia, y la forma o el intervalo de tiempo establecidos para recoger la información requerida. Sin embargo, son las unidades locales las que envían esta información al centro, puesto que en este proceso son ellas las productoras de datos, las fuentes de información.
- d) La **conversación** (*conversation*) es el intercambio de información entre dos o más unidades locales a través de un medio compartido, sin pasar necesariamente por un centro. Tienen capacidad para determinar tanto qué asuntos son los que tienen importancia, como el tiempo, la forma o la velocidad de la comunicación establecida entre ellas para el intercambio de la información.

Basándose en la teoría de la comunicación y en la clasificación de HELD, VAN DIJK utiliza un doble criterio para organizar las seis categorías de democracia electrónica. El primer criterio es tener en cuenta los objetivos y significados de la democracia en función de si se prima la mera formación de la opinión, o prevalece, en cambio, la toma de decisiones. El segundo criterio, similar al de HAGEN, es tomar en consideración si se opta por una democracia directa o representativa.

De esta manera, desarrolla seis categorías de democracia electrónica cuyas características principales explicaremos a continuación:

- 1) **Democracia legalista**: es la democracia “procedimental” (imperio de la ley, separación de poderes y sistemas de control) en la que el papel de las TIC es

resolver la falta de información y mejorar la transparencia. En la línea de Hagen de la “democratización electrónica”, en este enfoque la brecha entre gobernantes y gobernados se debe a los fallos del sistema que las TIC pueden contribuir a arreglar.

- 2) **Democracia competitiva:** la vida política se concibe como una competición de los partidos políticos por conquistar a los electores. De la misma manera que los liberales entienden como positiva para la sociedad la búsqueda del propio beneficio, bajo este enfoque se entiende como beneficioso para la democracia el juego de partidos en la concurrencia de elecciones. Las TIC se utilizan, fundamentalmente, en las elecciones y campañas electorales.
- 3) **Democracia plebiscitaria:** bajo esta concepción se restringe al máximo el número de decisiones que toman los representantes ampliando las posibilidades de decidir por mecanismos de democracia directa. Resumidamente, este enfoque supone abrir los canales de información entre los gobernantes y los gobernados con el objeto de reforzar el papel de éstos últimos. Se trata de una concepción de democracia directa en detrimento de la representativa. Las TIC se utilizarían para realizar encuestas, votos electrónicos, etc. Esta visión plebiscitaria de la democracia es la que estudiamos en su momento al hacer referencia a la “teledemocracia”.
- 4) **Democracia pluralista:** en este enfoque se concibe el Estado como un mero árbitro entre múltiples centros de poder en una vida política que se articula a través de la red.
- 5) **Democracia participativa:** se trata de una combinación entre democracia directa y representativa junto a la apuesta por formar a ciudadanos como miembros activos de la comunidad. Se trata, por tanto, de que fluya toda la información posible hacia la ciudadanía para que puedan participar activamente.

- 6) **Democracia “libertaria”**: el término en inglés “*libertarian*” se refiere, en primer lugar, a la oposición y resistencia a una autoridad centralizada y la reclamación de la autonomía y auto-organización de la sociedad. En segundo lugar hay que destacar que en el caso de Norteamérica el término “*libertarian*” lleva consigo una idea de defensa del libre mercado que lo aleja del discurso libertario clásico europeo. El rasgo más característico de este modelo es su confianza en la autonomía política de la ciudadanía a través de las posibilidades que ofrecen las TIC. Desde estos planteamientos, las instituciones políticas serían mecanismos obsoletos que deben ser transformados o sustituidos por una nueva realidad política que funcione a base de redes. De esta manera los partidarios de la democracia “libertaria” se dirigen hacia a un modelo de democracia directa que despoja a la representación de gran parte de su sentido y justificación.

### 2.3.3.- Tipología de Bellamy, Hoff, Horrocks y Tops

La tipología de estos autores<sup>357</sup> se basa en diversos criterios utilizados para la identificación de modelos de democracia, como la visión sobre la ciudadanía, el valor democrático predominante, el nexos político, la forma central de participación, el intermediario político principal y la norma procedimental.

No pretenden construir una tipología ideal o conceptual, sino estudiar en qué manera afecta el empleo de las TIC a las prácticas democráticas conocidas. Para HARTO de VERA<sup>358</sup> estos modelos se sitúan en un *continuum* en el que la “democracia de consumidores” representaría el modelo más respetuoso con las reglas, normas e institucionalidad de las actuales democracias parlamentarias representativas, mientras que el modelo de la “ciberdemocracia” sería el que representa una mayor voluntad de reforma radical de los sistemas políticos actuales y su sustitución por otros tipos de

---

<sup>357</sup> BELLAMY, C., “Modelling electronic democracy: towards democratic discourses for an information age”. En HOFF, J., HORROCKS, I. y TOPS, P. (eds.), *Democratic Governance and New Technology*. Routledge. Londres, 2000.

<sup>358</sup> HARTO DE VERA, F., “Tipologías y modelos de democracia electrónica”...*Op. Cit.* p. 39.

nuevas democracias en las que el uso de las TIC tendría un papel fundamental en su construcción.

De esta manera se establecen cuatro tipos de democracia electrónica:

- 1) **Democracia de consumidores:** tiene dos características principales. En primer lugar, la importancia que se otorga al voto y a las elecciones como el elemento más importante y determinante de la vida política. En segundo lugar, se señala la burocracia como el rol dominante en el funcionamiento de la democracia y por lo tanto señalan la importancia que tiene la información de los ciudadanos (tanto su calidad como su cantidad) y que debe procurar esa burocracia a través de las TIC. Para que el ciudadano sea un buen “cliente” o “consumidor” del gobierno, debe estar bien informado. Un “consumidor” exigente –un ciudadano bien informado en definitiva- constituye una democracia de mayor calidad. Por parte del gobierno se trataría de hacer fluir esa comunicación con el objeto de que se puedan trasladar las demandas de los ciudadanos con rapidez hacia las instancias de decisión.
  
- 2) **Democracia demoelitista o neocorporativista:** basada en el pensamiento socialdemócrata, entiende que los ciudadanos prefieren garantizar los derechos sociales y económicos que obtener mayores grados de participación. Desde esta perspectiva, la opinión pública se debe centrar básicamente en legitimar al gobierno más que en orientar sus políticas. Esta legitimación dependerá, principalmente, más que del cumplimiento de las normas procedimentales, de la satisfacción de la demandas de los ciudadanos. Por lo tanto, este modelo destaca por la defensa de una adecuada composición de las élites burocráticas y en su relación con las organizaciones de la sociedad civil. La técnica principal para lograr esta relación es a través de mecanismos de representación corporativa y el apoyo de los expertos. De esta manera, se propone institucionalizar los intereses corporativos y fortalecer la democracia representativa. En resumen *“se trata de acercar las élites gobernantes a los ciudadanos, potenciando la responsabilidad y la rendición de cuentas de los que detentan el gobierno ante la*

*opinión pública. El demoelitismo centra su atención en el reforzamiento de los flujos de información y comunicación vertical antes que en los horizontales: entre los representantes y sus representados, entre instituciones relevantes de la sociedad civil (interlocutores sociales) y gobierno, así como entre el gobierno y las elites no gubernamentales*<sup>359</sup>. El uso de las TIC en este modelo de democracia electrónica se centra en aquellos mecanismos que mejoran la calidad de la representación de los mecanismos electorales.

- 3) **Democracia neorrepublicana:** supone dar un paso más que el modelo anterior pues, asumiendo la necesidad de fortalecer esa comunicación vertical, se pone más el acento en el compromiso ciudadano y la mejora de la participación en los niveles micropolíticos y locales. Bajo este modelo se persigue una ciudadanía más activa que, gracias a las TIC, trabajaría por construir una réplica electrónica del Ágora ateniense o los -ya mencionados anteriormente- “*town meetings*” norteamericanos. La utilización de las TIC serviría para la creación de una esfera pública virtual que fuera cauce de expresión y participación de la ciudadanía.
- 4) **Ciberdemocracia:** como explicamos con anterioridad, para estos autores la ciberdemocracia supone una ruptura y una fuerte transformación de la democracia, ahora construida en torno a las TIC. Gracias a éstas, y en torno a la categoría de la identidad como el eje articulador de las políticas se crearía un ciberespacio en el que las diferentes comunidades podría interactuar sin sujeción a categorías impuestas por el sistema. Se trataría de una red de *cibercomunidades*.

#### 2.3.4.- Tipología de Subirats

SUBIRATS asume la tipología de BELLAMY, HOFF, HORROCKS y TOPS pero introduce dos criterios que delimitan con mayor claridad las fronteras, por otra parte siempre difusas, entre los distintos modelos: una primera opción consistiría en tratar de aplicar las TIC

---

<sup>359</sup> *Ibidem.* p. 40.

sea en el campo más específicamente de las *policies* y de su gestión, sea en el campo de la *polity* y de las relaciones entre instituciones y ciudadanía. Un segundo criterio de distinción lo tendríamos si consideramos sólo procesos de mejora y de innovación dentro del actual marco constitucional y político, característico de las actuales democracias parlamentarias europeas, o bien si estamos dispuestos, en un marco democrático, a explorar vías alternativas de tomar decisiones y pensar y gestionar políticas que incorporen más directamente a la ciudadanía y que asuman el pluralismo inherente a una concepción abierta de las responsabilidades colectivas y de los espacios públicos.

Al fusionar los dos criterios tenemos cuatro estrategias o discursos políticos distintos sobre cómo relacionar las TIC y los sistemas democráticos y sus procesos de decisión y gestión”<sup>360</sup>.

Estas cuatro estrategias a que hace referencia SUBIRATS tienen que ver con el distinto grado de innovación democrática y de aceptación de procesos (alto-bajo) y el uso de las TIC en las políticas aplicadas (*policies*) o en las relaciones gobierno-ciudadanos (*polity*).

## **2.4.- POSTURAS SOBRE EL FUTURO DE LA CIBERDEMOCRACIA**

Terminado el análisis de cómo han ido evolucionando los intentos de denominación de la “ciberdemocracia” pasamos a un asunto de gran interés para nuestro trabajo. Se trata de analizar las diversas posturas que los distintos autores han tomado ante este fenómeno. Nadie niega que la irrupción de las TIC tiene una enorme relevancia para la vida política, pero no hay consenso acerca de si es positiva o negativa para la salud de la democracia.

---

<sup>360</sup> SUBIRATS, J., “Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y Tecnologías de la información y de la comunicación”. En CAIRO, H. (comp.), *Democracia Digital. Límites y oportunidades*. Trotta. Madrid, 2000.

Conviene destacar que todavía no ha habido ninguna experiencia relevante de ciberdemocracia que permita evaluar certeramente sus riesgos y oportunidades en la vida política<sup>361</sup>. Se han dado intentos de cambio sobre aspectos instrumentales de la democracia, pero ninguno ha tenido una duración continuada o una extensión suficiente que nos permita valorar adecuadamente los resultados obtenidos.

Por este motivo, en los teóricos de la ciberdemocracia encontramos distintos posicionamientos en función de las expectativas que generan las TIC en la vida política. Es evidente que las TIC, e Internet como su eje principal, pueden tener importantes aportaciones para la vida política pues facilitan la gestión del conocimiento, un mayor acceso a la información, multiplican las posibilidades de difusión y permiten un alto grado de selección de contenidos y posibilidades de interacción. En el otro lado de la moneda están los problemas colaterales que las propias TIC conllevan y que FARIA resume como la *“facilidad de la fragmentación de las discusiones políticas, el incentivo a la polarización de intereses en debates, la dispersión de expresión que contribuye a la formación de otros tipos de elitismo de la atención de la audiencia en Internet, la disminución de la capacidad de reflexión ante el acceso ilimitado a la información y la falta de eficacia política de los canales de participación digital”*<sup>362</sup>.

El debate acerca de la influencia tecnológica en la democracia no es pacífico y oscila entre dos posiciones. Por un lado están aquellos que plantean su utilización para mejorar las capacidades y el rendimiento de la democracia representativa. Por otro, los que plantean la superación de esta democracia representativa, sustituyéndola, en mayor o menor medida, por mecanismos de democracia directa.

Entre los primeros se advierten los peligros y riesgos que tiene la utilización de las TIC: junto a sus indudables ventajas -como la capacidad para facilitar consensos, aglutinar

---

<sup>361</sup> La excepción sería, como veremos más adelante algunas aplicaciones realizadas hasta la fecha de Gobierno Abierto.

<sup>362</sup> FARIA, C. F., *El Parlamento abierto en la era de la Internet ¿Puede el pueblo colaborar con el Legislativo en la elaboración de las leyes?*. Centro de Documentación e Información de la Cámara de Diputados de Brasil. Câmara. Brasília, 2013. p. 305.



intereses o despertar el espíritu comunitario<sup>363</sup>- el uso de la red tiene importantes inconvenientes. Así, se destaca como problema el hecho de que no exista ningún tipo de limitación en el acceso al medio de manera que el control de su utilización es imposible. Esto hace de la red un medio particularmente peligroso pues cualquiera puede acceder, intercambiar o influir en todo tipo de contenidos. Y precisamente al referirnos a los contenidos nos encontramos con el problema de la saturación de información: al ser un medio de fácil acceso y bajo coste es fácil incurrir en una sobrecarga informativa. Otros autores llaman la atención acerca de las inseguridades derivadas del anonimato y la dificultad de identificación de los remitentes<sup>364</sup>. También la desigualdad en el acceso supone un inconveniente a tener en cuenta a pesar de todas las medidas que los gobiernos han puesto en marcha para facilitar la utilización de internet en todos los estratos sociales<sup>365</sup>. Por último desde otra óptica<sup>366</sup> se advierte sobre el peligro del desgobierno ante la posibilidad de que cualquiera pueda publicar en la red la información que desee sin autorización previa y a un coste ínfimo.

Así, las diferentes posturas acerca del cambio que pueden realizar las TIC en la mejora de nuestra democracia pueden resumirse en forma de optimismo (ciberoptimistas) o escepticismo (ciberpesimistas o ciberescépticos). Para los ciberoptimistas la aplicación de las TIC a la política constituye la gran esperanza de la renovación de la democracia en cuanto que despertará una nueva sociedad más activa y con más capacidad para hacer valer y elevar al debate público intereses, valores y visiones que hasta ahora han permanecido ocultos. Los ciberescépticos, en cambio, comparten la idea de la incapacidad de las TIC para ofrecer una alternativa al sistema de intermediación entre gobernantes (partidos políticos, sindicatos) y los gobernados (ciudadanos, grupos de interés). Como explica VALLESPÍN *"la aparición de conexiones entre pequeños públicos al margen del sistema político institucional, pero con la intención de influir sobre él, se*

---

<sup>363</sup> FISHER, B, MARGOLIS, M, RESNIK, D., "A New Way of Talking Politics: Democracy on the Internet." En *Annual meeting of American Political Science Association*, septiembre 1-4. New York, 1994.

<sup>364</sup> MORÓN LERMA, E., *Internet y Derecho Penal: Hacking y otras Conductas Ilícitas en la Red*. Aranzadi. Madrid, 2002.

<sup>365</sup> SÁNCHEZ BLANCO, A., *Internet: sociedad, empresa y poderes públicos*. Comares. Granada, 1999.

<sup>366</sup> RUBIO NÚÑEZ, R. "Internet en la participación política". En *Revista de Estudios Políticos*, nº 109, julio-septiembre de 2000. Madrid. p. 300.

ve así como una amenaza potencial al proceso de comunicación política como un todo, en particular al sistema de mediaciones que hasta ahora lo vertebraban”<sup>367</sup>. En definitiva como dice AGUILAR es un debate que alude a la confianza o al descrédito en el poder emancipador y transformador de las acciones en la Red<sup>368</sup>.

En 1999 HALL<sup>369</sup> estableció una clasificación sobre el posicionamiento de los autores ante las oportunidades de las TIC en el fortalecimiento de la democracia en la que establecía tres posiciones: utópica, realista o pesimista y utilitaria. La utópica es la que se centra en el potencial de internet de extender la esfera pública y de esta manera fortalecer la democracia activando la participación y ampliando la información. En esta perspectiva se pueden incluir autores como el propio HALL y otros como LIM<sup>370</sup>, CHADWICK<sup>371</sup>, KOLLOCK y SMITH<sup>372</sup> o LEADBETTER<sup>373</sup>. Desde la posición escéptica se entiende que los efectos de Internet agravarán las inequidades (la complejidad de las TIC y sus barreras de acceso y usabilidad incrementarán las diferencias entre personas, clases sociales, razas o incluso género) y aumentarán las posibilidades de que el gobierno controle la actuación de los ciudadanos. En esta posición encontramos autores como KAMPEN y SNIJKERS<sup>374</sup>, MAY<sup>375</sup>, POSTMAN<sup>376</sup> o PELED<sup>377</sup>. En tercer lugar HALL menciona la perspectiva utilitaria, una posición optimista con los efectos de internet sobre la democracia pero que no se identifica con la corriente utópica. Estos autores –

---

<sup>367</sup> VALLESPÍN, F., “Redes sociales y democracia: ¿un cambio cualitativo?”. *Revista TELOS* nº 89. Cuadernos de Comunicación e innovación. Octubre-diciembre 2011. Fundación Telefónica. [www.telos.es](http://www.telos.es).

<sup>368</sup> AGUILAR NACHER, I., “Ciberactivismo y Parlamento: Movimientos sociales e iniciativas ciudadanas por la transparencia y la participación”. En RUBIO NÚÑEZ, R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013. p. 333.

<sup>369</sup> HALL, M., “Virtual colonization”. En *Journal of Material Culture*, vol. 4, 1, marzo de 1999. pp. 39-55.

<sup>370</sup> LIM, M., “Cyber-civic space in Indonesia: From panopticon to pandemonium?”. En *International Development Planning Review*, nº 24, 2002. pp. 383-400.

<sup>371</sup> CHADWICK, A., “Bringing e-democracy back in: Why it matters for future research on e-governance?”. En *Social Science Computer Review*, nº 21 (4), 2003.

<sup>372</sup> KOLLOCK, P. y SMITH, M., *The sociology of cyberspace: Social Interaction and Order in Computer Communities*. Pine Forge Press. Thousand Oaks, 1995.

<sup>373</sup> LEADBETTER, C., *Living on thin air. The new economy*. Viking. London, 1999.

<sup>374</sup> KAMPEN, J.K., y SNIJKERS, K., “E-democracy: A critical evaluation on the ultimate dream”. En *Social Science Computer Review*, 21, 2003. pp. 491-496.

<sup>375</sup> MAY, C., *The information society: A sceptical view*. Polity Press. Cambridge, 2002.

<sup>376</sup> POSTMAN, N., *Technology: The surrender of culture to technology*. Vintage Books. New York, 2000.

<sup>377</sup> PELED, A., “Centraliation or diffusion? Two tales of on the line government”. En *Administration and Society*, nº 32, 2001. pp. 686-709.

entre los que destacan RESNICK<sup>378</sup>, STEYAERT<sup>379</sup> o KAVANAUGH y PATTERSON<sup>380</sup>. reconocen que si bien Internet puede ser utilizado tanto para la inclusión como para controlar o excluir colectivos, es indudable su capacidad para promover nuevas formas de democracia participativa mediante la creación de nuevos canales de información, interacción y comunicación entre representantes y ciudadanos. La posición utilitaria destaca la importancia de garantizar el acceso a las TIC (eliminando la brecha digital) e impulsar la participación ciudadana a través de espacios virtuales.

En nuestra opinión, en la actualidad, es difícil encontrar autores que defiendan una perspectiva utópica por lo que la posición utilitaria se identificaría con el planteamiento ciberooptimista. En el siguiente apartado vamos a estudiar los argumentos de ambas corrientes pues resultan de especial interés a la hora de estudiar qué aspectos de la democracia están en juego con la implantación de las TIC en la vida política.

#### 2.4.1.- Principales autores ciberooptimistas: Masuda y la “ciberutopía” de la sociedad informatizada

En la categoría de “ciberooptimistas” incluimos a los autores que perciben las TIC como la solución a muchos problemas o fallos democráticos: posibilitan que emerjan discursos antes ausentes, ofrecen una ocasión para terminar con las desigualdades, permiten establecer mecanismos de democracia directa y -en definitiva- constituyen una oportunidad para aumentar y mejorar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Es frecuente en los ciberooptimistas mencionar entre sus argumentos la desafección del ciudadano corriente hacia los asuntos públicos. El desencanto ciudadano, manifestado

---

<sup>378</sup> RESNICK, D., “Politics on the Internet: The normalization of cyberspace”. En TOULOUSE, C. y LUKE, T.W (Eds.), *The politics of cyberspace*. Routledge. London, 1998. pp. 48-68.

<sup>379</sup> STEYAERT, J., “Local governments on line and the role of the resident: Governments shop versus electronic community”. En *Social Science Computer Review*, nº 18, 2000. pp 3-16.

<sup>380</sup> KAVANAUGH A. y PATTERSON, S., “The impact of community computer networks on social capital in Blakburg”. En WELLMAN E. y HAYTHORNTWHAITE, C.(eds.), *The Internet in everyday life*. Blackwell. Oxford, 2002.

en los últimos años en España en numerosas protestas y movilizaciones, ha ido creciendo exponencialmente y es una señal clara de que algo no funciona en la vida democrática. Como dice SARTORI: *“el talón de Aquiles de las experiencias democráticas de nuestro tiempo está constituido –según el parecer de la mayoría- por la apatía del ciudadano indiferente a la política o despolitizado (...) Como se desprende invariablemente de los sondeos de opinión, la mayoría no se interesa por la política, prefiere otra cosa”*<sup>381</sup>. Las TIC, aparecen así como una oportunidad para frenar este descontento ofreciendo oportunidades de participación que contribuirán de manera relevante a terminar con esa apatía generalizada. En esta línea se sitúa CALVO entendiendo que a través de las TIC se puede satisfacer la *“insatisfacción que producen los instrumentos de participación política”*<sup>382</sup>. Al poner al alcance de cualquier individuo una red universal, gratuita, instantánea e interactiva es lógico pensar que las TIC estén llamadas a ser un instrumento revolucionario para el mundo de la participación política.

Otro convencido del cambio relevante que supondrán las TIC, es SIMONE<sup>383</sup> que considera que internet favorecerá la democracia deliberativa porque permitirá que públicos subalternos encuentren espacios compartidos a los que antes no tenían acceso.

Otros como BADILLO y MARENGHI<sup>384</sup> -convencidos también de que la ciberdemocracia eliminará la apatía y el desencanto político- destacan las potenciales mejoras en los servicios públicos y el mayor y más fácil acceso de los ciudadanos a estos servicios. En una línea similar, DAHLGREN<sup>385</sup> considera cómo Internet al extender y pluralizar la esfera pública en un buen número de vías facilitará una gran heterogeneidad comunicativa, que aportará pluralidad, si bien reconoce que al mismo tiempo puede generar, como efecto colateral, negativos procesos de fragmentación.

---

<sup>381</sup> SARTORI, G., *Elementos de teoría política. Op. Cit.*

<sup>382</sup> CALVO, P., “La democracia en la sociedad de la información”. *Nueva Revista*, Agosto 1999.

<sup>383</sup> SIMONE, M., “Mediated Networks for Deliberative Democracy: Connecting Enclave and Shared Spheres”. En *Social Semiotics*, vol. 16, nº 6, 2006. pp. 1-23.

<sup>384</sup> BADILLO, Á. y MARENGHI, P., “De la democracia mediática a la democracia electrónica”. *Op. Cit.*

<sup>385</sup> DAHLGREN, P., “The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation”. En *Political Communication*, nº 22, 2005. pp. 147-162.

La gran variedad de formas organizativas de carácter horizontal que permiten las TIC (BENNET<sup>386</sup>), o las formas de conexión que facilita la comunicación entre redes sociales muy diversas (FRIEDLAND<sup>387</sup>) constituyen, para estos autores, una “*nueva esfera de la vida pública*”. Esta nueva esfera, además, se encontraría fuera del control de las élites y al margen de la agenda de los grandes medios de comunicación<sup>388</sup>. BENKLER<sup>389</sup> destaca cómo la red genera una auto-gestionada fuente de información que posibilita compartir conocimientos y experiencias, que hacen de *cemento social* para esta nueva esfera pública y digital.

En resumen, los ciberooptimistas suelen considerar que las actuales herramientas de participación son insuficientes y en parte culpables de la falta de interés ciudadano por los asuntos públicos. Entienden que los cambios tecnológicos ayudarán a romper las barreras de participación y propiciarán un cambio definitivo en el juego democrático: la posibilidad de participar de manera directa revitalizará el interés del ciudadano en los asuntos públicos. Para estos autores la *democratización* de la información junto con las posibilidades de interactuar conformará una nueva esfera pública que construirá un concepto de ciudadanía más fuerte.

Quizá la teoría más elaborada dentro de los autores ciberooptimistas sea la de MASUDA en su obra “La sociedad informatizada”. Para MASUDA<sup>390</sup>, las tecnologías aplicadas a la vida política (utilizando el término teledemocracia) deben transformar la democracia representativa en una democracia participativa. Y para que esa democracia participativa se cumpla (en la forma de lo que TUDELA denominará una “computopía”<sup>391</sup>), establece seis principios básicos. El primer principio básico es que todos los ciudadanos deben participar en la toma de decisiones, o por lo menos, en el mayor número posible de

---

<sup>386</sup> BENNETT, W. L., “New media power: The Internet and global activism”. En COULDRY, N. & CURRANS, J. (eds.), *Contesting media power*. Rowman & Littlefield Publishers. Lanham, 2003. pp. 17-37.

<sup>387</sup> FRIEDLAND, L., HOVE, T. y ROJAS, H., “The networked public sphere”. En *Javnost-The Public. Journal of the European Institute for Communication and Culture*, nº 13, 2006. Ljubljana, Eslovenia. pp. 5-26.

<sup>388</sup> SAVIGNY, H., “Public Opinion, political communication and the Internet”, En *Politics*, vol. 22, 2002. pp. 1-8.

<sup>389</sup> BENKLER, Y., *The wealth of networks*. Yale University Press. New Haven, 2006.

<sup>390</sup> MASUDA, Y., *La sociedad informatizada como sociedad postindustrial*. Op. Cit., pp. 120-127.

<sup>391</sup> TUDELA, J., “Parlamento y Nuevas Tecnologías”. Op. Cit.

éstas. El segundo principio es el de cooperación y colaboración mutua que permiten las TIC. El tercero es la universalización del derecho a la información en cualquier materia relevante para los asuntos públicos. El cuarto principio consiste en la distribución equitativa entre todos los ciudadanos de los sacrificios y beneficios que conlleve esta mayor participación. El quinto principio es la potenciación del acuerdo y la persuasión como mecanismos para resolver conflictos. El sexto y último principio es la cooperación ciudadana en el desarrollo de las decisiones tomadas. Para MASUDA, a pesar de los problemas inherentes a sus tesis<sup>392</sup>, cumpliéndose estos principios y con la democracia participativa en marcha, la sociedad renacería sin diferencias de clases y con el eje central en las comunidades voluntarias.

#### 2.4.2.- Autores ciberpesimistas o ciberescépticos: Hindman y el “mito” de la democracia digital

Entre los llamados ciberpesimistas o ciberescépticos, encontramos un amplio grupo de autores que piensan que las TIC no van a producir cambios relevantes en la vida pública, y que no se generará un incremento de la participación ciudadana. Aun reconociendo el vertiginoso crecimiento de las TIC, su capilaridad y presencia en la sociedad y las enormes y mayor variedad de formas de comunicación que ofrecen, coinciden en que no constituirán un factor de transformación política (MARGOLIS y RESNICK<sup>393</sup>).

A continuación haremos mención de alguno de estos autores ciberescépticos para centrarnos en el que –a nuestro juicio- es el más relevante: Mathew Hindman. CAIRO, por ejemplo, sostiene que a pesar de que es innegable que las TIC permiten extender la extensión la democracia a ámbitos que anteriormente estaban vetados, por sí mismas no favorecen la democratización de la vida política<sup>394</sup>. Otro de los autores

---

<sup>392</sup> Estos problemas los describe el propio MASUDA: el primer problema que identifica es la dificultad de crear y facilitar información precisa e imparcial. El segundo incide en la capacidad del pueblo para tomar parte en los problemas relacionado con la soberanía del Estado. El tercero es cómo abordar los problemas que no pueden resolverse por respeto a las minorías. MASUDA, Y., *La sociedad informatizada como sociedad postindustrial*. Op. Cit.

<sup>393</sup> MARGOLIS, M. y RESNICK, D., *Politics as usual: the cyberspace “revolution”*. Sage. London, 2000.

<sup>394</sup> “la aparición y el desarrollo de las nuevas tic, como ha ocurrido con otras revoluciones tecnológicas en la historia de la humanidad, supone una transformación de las relaciones sociales y políticas, pero no

ciberescépticos destacados es MAZZOLENI<sup>395</sup>, que entiende que las TIC únicamente supondrán un cambio de formas pero no variará ni los retos, ni los objetivos de la política. Habla, en este sentido, de una revolución *simbólica* (en el sentido de aparente), de la vida política. También podemos mencionar a DAVIS<sup>396</sup> que va todavía más lejos que MAZZOLENI pronosticando no sólo que las TIC no supondrán un cambio relevante en la vida democrática sino que contribuirán a reducir el interés de los electores por los temas políticos. BENTIVEGNA<sup>397</sup> por ejemplo, pone de manifiesto que hasta ahora las TIC no han transformado la vida pública y la distancia entre gobernantes y gobernados es muy similar a la del pasado, y por tanto deficiente.

Otros autores “ciberpesimistas” basan su escepticismo en la experiencia sobre cómo se producen los flujos de información en internet. No niegan el cambio que producen las TIC, pero tampoco lo consideran positivo. Así, HAVICK y MAYER<sup>398</sup> destacan el proceso de fragmentación de la información que se da en la red, y que constituye un problema para la deliberación. Para SUNSTEIN<sup>399</sup>, en Internet se da una sobreabundancia de fuentes, con tendencia a la polarización, y en donde se reproducen los mismos discursos que en los “mass media”. GALSTON<sup>400</sup> por su parte, advierte del riesgo de que se creen “ciberguetos”, como una suerte de “islas de comunicación política”. En la misma línea O'DONNELL y STEINER<sup>401</sup> ponen en valor la facilidad para que los espacios que se crean en la red sean excluyentes, especialmente con aquellos contrarios a los valores

---

*determina un curso concreto de acción, simplemente abre posibilidades, a menudo contradictorias. No es posible, por tanto, concluir que las tic, por sí mismas, favorecen la democratización de la vida política, pero tampoco sería inteligente pensar que son un cambio neutro, sin impacto”. CAIRO CAROU, H., “Flujos de información y transformaciones del espacio de la política”. Op Cit. p. 28.*

<sup>395</sup> MAZZOLENI, G., “La revolución simbólica de Internet”. En Cuadernos de información y comunicación, nº 6, 2001. Madrid. pp. 33-38.

<sup>396</sup> DAVIS, R., “Tecnologías de la comunicación y democracia: el factor Internet”. En DADER, J. L., Cuadernos de información y comunicación, nº 6, 2001. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. pp. 9-32.

<sup>397</sup> BENTIVEGNA, S., *La política in rete. Op.Cit.*

<sup>398</sup> HAVICK, J. J., “The impact of the Internet on a television-based society”. En *Technology in Society*, nº 22, 2000. pp. 273-287.

<sup>399</sup> SUNSTEIN, C. R., *Republic.com 2.0*. Princeton University Press. Princeton, 2007.

<sup>400</sup> GALSTON, W. A., “If political fragmentation is the problem, is the Internet the solution?”. En ANDERSON, D. M. & CORNFIELD, M. (eds.), *The civic web: online politics and democratic values*. Rowman & Littlefield. Lanham, 2003. pp. 35-44.

<sup>401</sup> O'DONNELL, S., “Analysing the Internet and the public sphere: The case of Womenslink”, En *Javnost-The Public. Journal of the European Institute for Communication and Culture*, nº 8, 2001. Ljubljana, Eslovenia. pp. 39-57.

dominantes. Otros autores como CALVO POCH advierten del peligro de que esta tendencia a utilizar la tecnología como una forma de democracia directa termine derivando en una “tecnocracia totalitaria”<sup>402</sup>. Otros autores, como PAPACHARISSI<sup>403</sup> consideran que la red tiene una peligrosa tendencia excluyente y que se encuentra “colonizada” por intereses comerciales.

El argumento de que la red es de por sí excluyente, es una de las ideas defendidas por el principal autor ciberescéptico que vamos a estudiar a continuación: HINDMAN. HINDMAN es muy crítico con los autores que propugnan una “revolución participativa” gracias a la red. En su obra *“The myth of digital democracy”* analiza varias de las herramientas que las TIC ofrecen a los ciudadanos y su impacto en el nivel de participación de los ciudadanos. A HINDMAN le resulta paradójico que cuanto más se abre internet, con más facilidad crecen y se desarrollan grupos elitistas a los que es difícil acceder. Sostiene que una mayor “apertura” de la red no significa que no existan barreras, sino que éstas son distintas<sup>404</sup>. Si, supuestamente, Internet está redistribuyendo la influencia política, ampliando la esfera pública, incrementando la participación política, e involucrando a los ciudadanos en actividades políticas que antes estaban cerradas para ellos y cambiando el monopolio de las élites tradicionales, ¿por qué persisten estas barreras?, se pregunta.

HINDMAN no niega que la tecnología sirva como mejor altavoz para los ciudadanos pero no considera que haya roto las barreras entre las élites y el gran público. Así, Internet

---

<sup>402</sup> “Quién predice que son las nuevas tecnologías las que permiten fórmulas de participación directa se arriesgan en exceso al abismo de lo desconocido, (.) la democracia directa en una sociedad altamente tecnificada podría derivar en una tecnocracia totalitaria. La democracia directa de la ciudad ateniense no es extrapolable a la ciudad, aldea, global, entre otras muchas razones porque el acceso a la información y, sobre todo, su control y difusión, no se producen de la misma manera”. CALVO POCH, P., “La democracia en la sociedad de la información”. *Op. Cit.*

<sup>403</sup> PAPACHARISSI, Z., “The virtual sphere: the Internet as a Public Sphere”, En *New Media and Society*, nº 4, 2002. pp. 9-27.

<sup>404</sup> Según HINDMAN gracias a internet la exclusión es diferente, pero igual de eficaz: “The mechanisms of exclusion may be different online, but this book suggests that they are no less effective”. HINDMAN, M., *The myth of digital democracy*. Princeton University Press. Princeton, 2009. p. 12.



no está sirviendo para eliminar la exclusión en la vida política sino para desplazar esa exclusión en nuevas formas y modos<sup>405</sup>.

### **A.- La infraestructura de la red: la estructura del enlace**

Uno de los argumentos más relevantes que utiliza para justificar esta postura es su análisis de la propia infraestructura de internet. Para HINDMAN, la propia configuración de la estructura interna de la red, su infraestructura, es determinante para que no se produzca esa mejora de la democracia que los ciberoptimistas propugnan. Efectivamente, esta arquitectura interna nos dice mucho acerca de las posibilidades que internet ofrece y por tanto, también de sus limitaciones. Según HINDMAN, con mucha frecuencia se habla de internet sin comprender con profundidad esa arquitectura interior y eso hace que el punto de partida del análisis posterior quede incompleto.

Por infraestructura nos referimos a las partes subordinadas a un sistema más complejo y, por tanto, jerárquico. Utilizando un símil militar, nos referimos a las brigadas logística, las redes de apoyo, y todo el conjunto de instalaciones que sirven de abastecimiento a una fuerza operativa de combate. Estas instalaciones de apoyo, esta *logística* en términos militares se conocía como la infraestructura, tan importante como las fuerzas de ataque mismas<sup>406</sup>. En resumen “infraestructura” –a estos efectos- es el conjunto de medios que se ponen al servicio del fin que persigue la red y son causa de su eficacia.

Se puede analizar la infraestructura de la red en dos sentidos: el tecnológico y el político. En su sentido amplio, la infraestructura tecnológica de Internet abarca muchos ámbitos: desde las herramientas informáticas, el cableado, el hardware, los protocolos de red y los nodos, el código de software que se ejecuta los dispositivos, la misma la red eléctrica que alimenta las máquinas, etc. No se trata de analizar todas estas tecnologías sino entresacar de este entramado de mecanismos, las “piezas clave” que afectan al

---

<sup>405</sup> “The Internet has served to level some existing political inequalities, but it has also created new ones”. *Ibidem*. p. 19.

<sup>406</sup> Es conocido un dicho entre el mundo militar: “los aficionados estudian tácticas, los profesionales estudian la logística”

funcionamiento libre de internet y que, según HINDMAN, al final terminan limitando las opciones de los ciudadanos. Apoyándose en la argumentación de LESSIG<sup>407</sup>, mantiene que si queremos entender acertadamente las implicaciones sociales de las TIC debemos tener una visión más amplia y certera de la infraestructura interna de internet: cómo funciona y en función de qué criterios se realizan sus procesos internos.

Cuando se habla de las posibilidades de la red es frecuente mencionar la posibilidad - para cualquier usuario con conexión- de consultar millones de direcciones web. Los usuarios aprenden a usar la red y van configurando su sistema de preferencias. Por ejemplo: optan por descartar de inicio algunas categorías de contenidos, centrarse preferentemente en algunas fuentes de información, etc. Son decisiones conscientes que se toman en base a la experiencia en el uso de la red y a la frustración que suele suponer encontrar ingentes cantidades de información sin un criterio, filtro o selección.

No podemos olvidar que Internet, en una primera fase, se desarrolló como un protocolo de comunicación bidireccional que se fue concretando principalmente en el uso del correo electrónico. Después, en una segunda fase, la web produjo una gran democratización de la información que se realizaba principalmente gracias a búsquedas cada vez más eficientes. Como es conocido, estas búsquedas se realizan principalmente a través de los llamados “buscadores”: páginas web que siguen unos patrones determinados en función de criterios que persiguen enlazar al usuario hacia lo mejor y lo más utilizado por otros usuarios. No podemos olvidar que la esencia de internet es enlazar contenidos<sup>408</sup>, poder “ir de un lugar a otro” con criterio y sentido.

Por eso, para HINDMAN, la selección más importante que se produce en internet es inconsciente para el usuario, y éste no participa en ella porque se encuentra en la misma estructura de los enlaces y los “buscadores”. El enlace, en gran medida, condiciona el rango de búsqueda del siguiente sitio que podemos visitar y por esto, y debido

---

<sup>407</sup> LESSIG, L., *Code and Other Laws of Cyberspace*. Basic Books. Random House. New York, 2001.

<sup>408</sup> MATUD, A., “¿Googlecracia o Googleísmo?”. En *Nueva Revista*, nº 145, 2013. Madrid.

Disponible en: <http://www.nuevarevista.net/articulos/googlecracia-o-googleismo-los-nuevos-desafios-de-la-libertad-en-la-sociedad-digital>

principalmente a las posibilidades de consultar cualquier cosa sin criterio ni filtro, la estructura interna de estos enlaces –es decir las opciones que nos proponen- es crítica a la hora de orientar el contenido al que acceden los ciudadanos. Y en esa estructura interna de enlaces, según HINDMAN, no todas las opciones son iguales. En la medida en que los rangos de búsqueda de internet siguen patrones ganadores<sup>409</sup> (lo más consumido, lo más consultado, lo más “relevante”), es fácil que las primeras opciones o las que se hagan más presentes sean las que ya tienen muchos apoyos.

Este argumento tiene importantes consecuencias en la participación política a través de la red. Si la visibilidad del contenido político en Internet sigue patrones ganadores debido al código de software que sigue la red, es fácil pasar por alto la presencia real de determinadas opciones políticas que debido a este juego de enlaces no se ha hecho visible de manera online.

Aunque la tecnología permita un hiperenlace a otras opciones (no presentes en los buscadores o en un puesto muy alejado de los primeros resultados), el hecho es que resulta más difícil acceder a ese contenido, y esto termina produciendo que se escuchen menos esas voces, tan legitimadas para intervenir como las otras.

A la vez, el sistema de búsqueda con patrones ganadores que siguen los enlaces también termina limitando el ámbito de actuación y de interacción de los usuarios de la red: el número de sitios que se consultan, en definitiva el espectro de actuación, es mucho más reducido de lo que el propio usuario considera. Esta arquitectura de enlaces propicia que el ámbito de actuación del ciudadano se encuentra más circunscrito, limitado y condicionado de lo que él mismo considera. Sin darnos cuenta, la web encaja nuestras búsquedas configurando un perfil de usuario determinado que no ha sido elegido por completo por el internauta.

---

<sup>409</sup> “winnerstake-all patterns”

Pero no sólo la arquitectura del enlace es la responsable de esta disfunción de la red. PARISER<sup>410</sup> subraya la tendencia de los internautas a acceder a contenidos que reafirman sus posiciones e ignoran los que los contradicen. Aunque en parte esta tendencia se debe al funcionamiento del algoritmo de buscadores como por ejemplo Google, que jerarquiza la información en función de nuestras preferencias habituales, los internautas también tienden a agregarse comunicativamente con aquellos con los que comparten mayor afinidad. Como explica VALLESPÍN *“al final Internet nos ofrecería un espejo de lo que ya somos o pensamos y acabaría por introducirnos en distintos guetos comunicativos, alejándonos del ideal democrático de la sana confrontación de opiniones. Las razones de los otros no estarían presentes en la conversación que emprendemos o se mostrarían en sus puntos débiles, arrojadas en sus imperfecciones”*<sup>411</sup>.

El otro aspecto de la infraestructura de internet es el político: la manera en que Internet impacta en la vida política y afecta a las formas de participación ciudadana. HINDMAN utiliza una analogía con el mundo empresarial: salvando casos especiales como *Amazon* o *eBay*, la inmensa mayoría de las empresas ha aprovechado internet primordialmente para realizar sus operaciones de manera más eficiente. Más que revolucionar la forma de vender sus productos, Internet ha contribuido en el ámbito empresarial a mejorar la logística y funcionamiento en sus procesos internos: más que alterar la relación comerciante-consumidor (bussines-to-consumer), ha afectado a la relación entre los propios comerciantes (bussiness-to-bussiness)<sup>412</sup>.

De la misma manera, el impacto de internet en la política sigue el mismo modelo que en el caso empresarial: la red no ha cambiado ni revolucionado los patrones de participación política de los ciudadanos, sencillamente los ha hecho más eficaces y ha hecho posibles formas de interlocución o interpelación que antes no eran realizables. La red facilita, en primer lugar, un soporte de información a través de páginas web, blogs,

---

<sup>410</sup> PARISER, E., *The filter Bubble. What the Internet is hiding for you*. The Penguin Press. New York, 2011.

<sup>411</sup> VALLESPÍN OÑA, F., “Redes sociales y democracia: ¿un cambio cualitativo?”. En *Revista TELOS*, nº 89, octubre-diciembre de 2011.

<sup>412</sup> “Bussiness-to-bussiness has had larger impacts than bussiness-to-consumer”. HINDAM, M., *The myth...Op.Cit.* p. 27

boletines, etc. En segundo lugar, supone una vía de comunicación entre los representantes y los representados, y fundamentalmente al principio, a través del correo electrónico. En tercer lugar, la red constituye una forma de organizar las relaciones de los representados entre sí por la posibilidad de formar redes que reúnan a personas con intereses comunes, a un precio mínimo en un tiempo record<sup>413</sup> (es el caso de los movimientos sociales que analizaremos más adelante).

Con respecto al primer y segundo aspecto varios autores (BIMBER y DAVIES<sup>414</sup>, HOWARD<sup>415</sup>, FOOT y SCHNEIDER<sup>416</sup>) sostienen que internet no ha logrado una mayor participación por parte de los ciudadanos no activos. El ciudadano apático lo sigue siendo aunque tenga a su alcance la opción de enviar un correo electrónico a su representante o de intervenir en un debate público a través de internet.

Un ejemplo paradigmático de esta argumentación fue la campaña de Howard Dean en las primarias del partido demócrata en 2004. Dean se convirtió en una referencia en la política mundial del mundo de las redes. En su campaña a las primarias del partido demócrata las TIC tuvieron un papel fundamental en la creación, articulación y aprovechamiento de las redes sociales. Fue la primera vez que las TIC se convirtieron en un elemento estructural de una campaña electoral. A pesar de estas innovaciones, Howard Dean no consiguió la nominación (perdió en los estados de Iowa y New Hampshire) y su fracaso se consideró una derrota para la integración de internet en la vida política y un golpe a la fiabilidad de las redes. Sin embargo, aunque la campaña de Dean fuese fallida, se sacaron lecciones importantes. A partir de ese momento, el resto de candidatos utilizó las TIC para la gestión de la campaña electoral poniendo el acento en el reclutamiento de apoyos y voluntarios y la formación de comunidades de apoyo a los candidatos. Por ejemplo, en la campaña republicana participaron más de millón y

---

<sup>413</sup> RUBIO, R., "El protagonismo de las Nuevas Tecnologías en los nuevos movimientos sociales". En COTINO HUESO, L. (Coord.), *Democracia, participación y voto a través de las Nuevas Tecnologías*. Comares. Granada, 2007. pp. 87-106.

<sup>414</sup> BIMBER, B., y R. DAVIS., *Campaigning Online: The Internet in U.S. Elections*. Oxford University Press. New York, 2003.

<sup>415</sup> HOWARD, P. N., *New Media Campaigns and the Managed Citizen*. Cambridge University Press. New York, 2005.

<sup>416</sup> FOOT, K., and SCHNEIDER. S., *Web Campaigning*. MIT Press. Cambridge, 2003.

medio de voluntarios en la red (*online volunteers*) que utilizaban las TIC para buscar a su vez nuevos voluntarios, recaudar fondos u organizar eventos de apoyo al candidato<sup>417</sup>. Estos voluntarios también se ocuparon de establecer contacto con los periódicos, radio o televisión a través de cartas al director o intervenciones telefónicas, y se crearon más de 500 blogs como parte de la campaña.

Gracias a la plataforma de red que permiten las TIC, la gestión de la campaña electoral era más eficaz, mucho más coordinada y la información relevante era compartida a todos los niveles pudiendo adaptar y ajustar los mensajes del candidato según el impacto y la opinión que recogían los voluntarios en su promoción puerta a puerta. Se contaba con información de primera hora sobre los electores.

En definitiva Internet, por sí mismo, no influye en el cambio de voto del elector internauta, pero sí constituye una poderosa herramienta al servicio de una maquinaria electoral que se hace más eficiente, más cercana al ciudadano y más versátil y eficaz.

## **B.- La falta de acceso a la Sociedad de la Información: la “brecha digital”**

Al estudiar la implantación de las TIC al funcionamiento democrático es frecuente encontrar el término “brecha digital” como un factor importante a tener en cuenta en el futuro de la ciberdemocracia. “Brecha digital”<sup>418</sup> es el término con el que autores como NORRIS<sup>419</sup> o VAN DIJK<sup>420</sup> se refieren a la exclusión en el uso de las TIC de un amplio grupo de ciudadanos por razones geográficas, socioeconómicas, políticas, etc. Expresado de otra manera: es la falta de acceso a la sociedad de la información de una importante parte de la población.

---

<sup>417</sup> Se organizaron más de 30.000 fiestas en todo Estados Unidos con una asistencia media de 350 personas.

<sup>418</sup> En inglés “digital divide”.

<sup>419</sup> NORRIS, P., “Digital Divide? The Impact of the Internet on Parliaments Worldwide”. En *Thursday at the American Political Science Association annual meeting*. Washington DC, 31 de agosto 2000.

\_\_\_\_ “¿Un círculo virtuoso?: El impacto de las comunicaciones políticas en las democracias post-industriales”. En *Revista española de Ciencia Política*, nº. 4, abril de 2001. Madrid. pp. 7-33.

\_\_\_\_ *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge University Press. 2001.

<sup>420</sup> VAN DIJK, J., “Models of Democracy and Concepts of Communication”. *Op. Cit.*

Podría entenderse que la brecha digital se refiere exclusivamente a los distintos niveles en el acceso previo a las tecnologías. Sin embargo sería una definición incompleta pues también se emplea esta expresión al explicar las diferencias entre los grupos según su capacidad de utilizar las TIC de manera eficaz. Esta capacidad se puede valorar en función de los distintos niveles de alfabetización y habilidad en el uso de la tecnología. En este sentido autores como CARRACEDO<sup>421</sup>, CAMPOS DOMÍNGUEZ<sup>422</sup> o CASTELLS<sup>423</sup> entienden más adecuada la denominación “estratificación digital” o “divisoria digital” pues entienden que existen diversos grados de exclusión que se solapan con otro tipo de brechas o desigualdades sociales.

Incluso en ocasiones también se habla de brecha digital para señalar las diferencias entre aquellos grupos que tienen acceso a contenidos digitales de calidad y aquellos que no. También es frecuente encontrar un nuevo concepto con connotaciones diferentes como es el “brecha digital de género”. Según el Informe 2010 de Inclusión digital de mujeres y hombres, se identifican tres tipos de brecha digital de género. La primera de ellas viene determinada por las diferencias en el acceso a las TIC, es decir, aquellas que impiden que las mujeres se incorporen a la Sociedad de la Información en igualdad de condiciones. La segunda se refiere al grado de incorporación de las mujeres a las TIC en intensidad y uso, y la tercera es la que atiende al uso de los servicios TIC más avanzados.

La preocupación de los gobiernos e instituciones por disminuir la brecha digital ha sido una constante en los últimos años. En el Informe Global sobre la Tecnología de la Información<sup>424</sup> publicado en 2013 por el Foro Económico Mundial<sup>425</sup> se analiza la

---

<sup>421</sup> CARRACEDO VERDE, J. D., “Jerarquías y desigualdades en la sociedad de la información: la estratificación digital en relación con la democracia digital”. En CAIRO CAROU, H. (coord.), *Democracia digital: límites y oportunidades*. Trotta. Madrid, 2002. pp. 46-67.

<sup>422</sup> CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., *El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados...Op. Cit.* pp. 38; 59 y ss.

<sup>423</sup> CASTELLS, M. y ANDRADE, J. A. *La sociedad red: una visión global*. Alianza. Madrid, 2006.

<sup>424</sup> BILBAO-OSORIO, B., DUTTA, S. and LANVIN, B. (Editors), “The Global Information Technology Report 2013. Growth and Jobs in a Hyperconnected World”. En World Economic Forum and INSEAD. Disponible en: [www.weforum.org/gitr](http://www.weforum.org/gitr).

<sup>425</sup> El Foro Económico Mundial es una organización internacional independiente comprometida a mejorar el estado del mundo mediante la participación de líderes empresariales, políticos, académicos y otros agentes de la sociedad para modelar las agendas globales, regionales e industriales.

capacidad de 144 países para aprovechar las TIC y se establece un “Índice de Tecnologías de la Información”<sup>426</sup>. Este índice se calcula en función de muchas variables: la infraestructura, el coste de acceso, las habilidades necesarias para un uso adecuado de las TIC, el entorno comercial y de innovación, el marco político y regulatorio, la incorporación y el uso de las TIC entre gobiernos, empresas e individuos o los impactos económicos y sociales que producen las TIC.

Según los datos reflejados en este índice, Finlandia ocupa el primer lugar en capacidad para aprovechar las TIC, le siguen Singapur (2º), Suecia (3º), Países Bajos (4º), Noruega (5º), Suiza (6º), Reino Unido (7º), Dinamarca (8º), Estados Unidos (9º) y Taiwan, China (10º). España ocupa el puesto 38 del índice.

Según el Foro Económico Mundial, a pesar de los esfuerzos realizados por mejorar la infraestructura de las TIC en las economías de desarrollo, hay una *nueva brecha digital* que persiste en la forma en que los países aprovechan estas tecnologías. Mientras algunos países han consolidado su liderazgo en el panorama digital, otros siguen muy atrasados y con pocos o ningún síntoma de mejoría. Los países nórdicos, los “tigres asiáticos” (Singapur, Taiwan, Corea, Hong Kong, por ejemplo) y varias economías avanzadas de Norteamérica y Europa occidental, como Holanda y Reino Unido, siguen siendo los que tienen mejores índices de conectividad y, gracias a ello, unas tasas de innovación muy elevadas que contribuyen a impulsar su competitividad. En estos países, aproximadamente el 90% de los hogares poseen un ordenador y una conexión de Internet. Como consecuencia, el uso de la Red, tanto por parte de las empresas como de los consumidores, es alto.

Por el contrario, varios países en vías de desarrollo —sobre todo en África, pero también en Latinoamérica y el sureste asiático— siguen teniendo escasos niveles de conectividad y, por tanto, poco empleo de Internet y un desarrollo limitado del comercio electrónico. Sus dificultades para mejorar la conectividad digital hacen que estén desaprovechando todas las ventajas sociales y económicas que entraña una buena infraestructura de TIC.

---

<sup>426</sup> En inglés se denomina “Networked Readiness Index” y se utilizan las siglas “NRI”



Esta división no es tajante. Si se observan algunas economías desarrolladas, en especial varias del sur de Europa —España, Portugal, Italia y Grecia—, nos damos cuenta, dicen los autores del Informe, que a pesar de los grandes esfuerzos para mejorar la conectividad, y por conseguir sólidas infraestructuras tecnológicas y buenos niveles de utilización, no se está sacando todo el fruto posible a las TIC. En España, por ejemplo, los planes del ejecutivo para reducir la brecha digital<sup>427</sup> han logrado que más del 40% de la población tenga acceso a Internet de banda ancha (una proporción superior a la de Suiza o Francia). Sin embargo, los fallos de los sistemas de innovación —entre otros, una integración insuficiente e ineficaz de la TIC con otras tecnologías— y la baja calidad de sus sistemas educativos, dificultan la necesaria transformación económica hacia actividades basadas en un conocimiento más especializado.

El Informe destaca la importancia de realizar las mejoras en infraestructuras, tecnologías y aptitudes de manera coordinada: *“Las innovaciones se producen muchas veces cuando un trabajador bien preparado experimenta con las últimas tecnologías y los materiales más nuevos. Y aquí reside una de las mayores dificultades que tienen varias economías en vías de desarrollo, porque crear el entorno apropiado para la innovación es costoso, y para lograr unos resultados mínimos hace falta mucho tiempo”*.

---

<sup>427</sup> El gobierno español aprobó en junio de 2013 la Agenda Digital: se trata de una “hoja de ruta” para lograr una sociedad digital inclusiva: *“Para que el conjunto de la sociedad pueda realizar todos los beneficios de las TIC es necesario conseguir una Sociedad de la Información inclusiva, en la que la mayoría de su ciudadanía acceda de forma habitual a Internet y en la que ciudadanos y profesionales dispongan de un grado de preparación suficiente para realizar un uso eficiente de las TIC y para mejorar su empleabilidad mediante el manejo de las nuevas tecnologías”*. La Agenda Digital se propone entre sus objetivos conseguir *“que más del 75% de la población y más del 60% de las personas de colectivos desfavorecidos usen Internet de forma regular en 2015 y que la población que nunca haya utilizado Internet no supere el 15%”*. Para ello, El Gobierno se propuso trabajar en seis áreas de actuación, entre las cuales la sexta es la promoción de *“la inclusión y alfabetización digital y la formación de nuevos profesionales TIC movilizándolo el talento hacia la innovación y el emprendimiento, así como permitiendo la accesibilidad de todas las personas a los servicios y beneficios del ecosistema digital”*. En España existe todavía una importante brecha digital causada, sobre todo, a factores de infraestructura o de aprendizaje de un nuevo medio. MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO DEL GOBIERNO DE ESPAÑA: *Agenda Digital para España* (febrero de 2013). Disponible en: <http://www.agendadigital.gob.es/agenda-digital/Paginas/agenda-digital.aspx>

Como muestra el Informe Global, el desarrollo de una mano de obra cualificada y una infraestructura de TIC de calidad, no guardan una relación perfecta ni lineal con el logro de resultados económicos y sociales positivos. Los resultados indican que quizá hay un umbral mínimo de inversiones y desarrollo de aptitudes que es imprescindible para que cualquier país obtenga buenos resultados. Ahora bien, una vez superado ese umbral, los réditos de esa inversión crecen de forma desproporcionada, a medida que la economía se orienta cada vez más hacia actividades con mayor valor añadido<sup>428</sup>.

En definitiva, y en lo que se refiere a este trabajo de investigación, es importante destacar el interés y compromiso de las administraciones públicas para mejorar el acceso a las TIC y superar la brecha digital. Es un asunto colocado en los primeros puestos de todas las agendas políticas. La tendencia es seguir mejorando y trabajando para que todos los ciudadanos sean capaces de utilizar estos medios tecnológicos.

## **2.5.- LA CIBERDEMOCRACIA EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS**

Independientemente de la posición que pueda adoptarse ante las TIC y la democracia, parece claro que la Sociedad de la Información ha venido para quedarse. Resulta significativo que justo después de estudiar el concepto de brecha digital, debamos hacer mención de los esfuerzos de las instituciones por trabajar en planes inclusivos para que la sociedad utilice las TIC. Sea cual sea el planteamiento que se haga para la concreta aplicación de las TIC a la democracia, está claro que estas herramientas van a ser utilizadas, y cada vez más, para casi todo<sup>429</sup>.

Ni siquiera los autores ciberescépticos niegan que las TIC, sea para bien o para mal, influyen necesaria e inevitablemente en la democracia. La consideración de que esa

---

<sup>428</sup> BEÑAT defiende la necesidad de “*animar a los países a que tomen las decisiones inversoras y adopten las políticas adecuadas para desarrollar sus TIC, sin olvidar que pueden tardar tiempo en dar fruto. Se necesita un marco estratégico coherente para fomentar unas innovaciones capaces de ayudarnos a salir de la crisis económica.*” BEÑAT, B. “Hay que evitar la brecha digital”. Diario *El País* del 11 de abril de 2013.

<sup>429</sup> Podemos recordar aquí lo explicado en páginas anteriores acerca de cómo Internet es cada vez más central y más total. GARCÍA-MEXÍA, P., “Cinco claves de Internet en 2013 (y su proyección político-legal)”. *Op. Cit.*

influencia suponga o no un fortalecimiento efectivo de la democracia o no, ya es otra cuestión en la que, como hemos visto, no hay consenso. Pero es evidente que los cambios en los hábitos y comportamientos de los ciudadanos que se han producido por el impacto de Internet terminan afectando, inexorablemente, al funcionamiento y las relaciones de la vida política. La aparición de nuevas formas de comunicación, las posibilidades de interactuar de forma rápida y sencilla, el crecimiento de los cauces de difusión del mensaje y otros aspectos que incorporan las TIC transforman a los ciudadanos, pero no sólo en el ámbito de las relaciones entre particulares. Las TIC están construyendo una nueva manera de ejercer la ciudadanía que terminan trasladando nuevas exigencias a las instituciones.

La propia evolución de Internet con la aparición de la web 2.0<sup>430</sup> afecta de lleno a estas nuevas exigencias. El concepto “web 2.0” se utilizó por primera vez en 2003<sup>431</sup> y se refiere al fenómeno social que surge por el desarrollo de diversas aplicaciones en Internet. Así, se establece una distinción entre una primera fase de la web (en la que el usuario es un sujeto pasivo que recibe y publica información sin apenas interacción con otros usuarios) y el cambio de paradigma que supone la aparición de los blogs, las redes sociales y otras herramientas relacionadas. Una página web que sólo muestra información formaría parte de la “web 1.0” mientras que las páginas que ofrecen interacción y están en constante actualización con las aportaciones de los usuarios<sup>432</sup>, formaría parte de la “Web 2.0”. Lo principal de estas herramientas es la interacción con otros usuarios y el enriquecimiento en la navegación por las aportaciones de éstos.

---

<sup>430</sup> El “2.0” es una expresión utilizada en los programas informáticos para denominar las nuevas versiones o actualizaciones del mismo y, para nuestro caso, un recurso terminológico para definir el estado siguiente en la evolución de un concepto.

<sup>431</sup> El creador del término “web 2.0” fue Tim O'Reilly (fundador de la editorial O'Reilly Media). El origen del término proviene de un artículo publicado el 30 de septiembre de 2005 titulado “What is Web 2.0 Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software”. O'REILLY, T., “Qué es Web 2.0. Patrones del diseño y modelos del negocio para la siguiente generación del software”. *Boletín de la Sociedad de la Información: Tecnología e Innovación*. 2006. pp. 177-201. Disponible en: [http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/DYC/SHI/seccion=1188&idioma=es\\_ES&id=2009100116300061&activo=4.do?elem=2146](http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/DYC/SHI/seccion=1188&idioma=es_ES&id=2009100116300061&activo=4.do?elem=2146)

<sup>432</sup> Así, la Web 2.0 está formada por plataformas que publican contenidos como los blogs, las redes sociales, portales de alojamiento de foto, etc.

Las herramientas de la web 2.0 se caracterizan, en primer lugar, en que el usuario puede disponer de estos servicios como si se tratara de un programa de software común que se instala en un dispositivo. De esta manera desde cualquier ordenador o dispositivo con acceso a internet podemos utilizar los servicios manteniendo nuestras preferencias y personalización. En segundo lugar, la web 2.0 se basa en una “inteligencia colectiva”: los servicios adquieren valor y utilidad a medida que se utilizan por diversos usuarios. En tercer lugar la web 2.0 es participativa. Para NAFRÍA ésta es la característica esencial que define a la web 2.0: *“es el rol protagonista que adoptan los usuarios, que abandonan la tradicional actitud pasiva de simple consulta de lo que la Web ofrece y adoptan una actitud activa, participativa”*<sup>433</sup>. Aplicado a la democracia y al gobierno la web 2.0 es, en palabras de COTINO, *“una actitud, no una tecnología, cuyas ideas son: horizontalidad frente a la verticalidad en las organizaciones, estructura en red, primacía del conocimiento, remezclar, reutilizar, facilitar, hacer usable, software social movilidad, (...) computación social, recomendaciones, transparencia, participación, colaboración, inteligencia colectiva, etc.”*<sup>434</sup>. La ciberdemocracia no es sin más un conjunto de tecnologías aplicadas. De esta aplicación surge—en expresión de los autores mencionados— una nueva “actitud” que traslada exigencias a las instituciones.

Vinculados a esta evolución en los cambios en que se desarrollan las TIC y su relación con la vida política, emergen conceptos como “Política 2.0” o “Democracia 2.0”. “Política 2.0” es la expresión que se refiere a la utilización de los políticos de la Web 2.0 a través

---

<sup>433</sup> “Esta participación puede tener múltiples manifestaciones, en función de lo que los distintos sitios Web ofrecen. En unos casos se tratará de crear contenidos (que pueden ser textuales, fotográficos, de audio, de video, gráficos, etc.). En otros casos, la participación se producirá en forma de comentarios, valoraciones, críticas o votaciones. Las posibilidades son múltiples. Los sitios 2.0 están basados en esta participación. Por más plataformas tecnológicas que existan (a su vez, son condición sine qua non de la Web 2.0) si los usuarios no actuasen, no colaborasen, no participasen, estos sitios no serían más que magníficas plataformas desiertas, sin ningún valor. Por eso, la participación es el elemento central, la riqueza de la Web 2.0. Si las fotos que éstos suben a un sitio 2.0 de fotografía son mejores y más abundantes que las subidas a otro, el éxito muy probablemente será para el primero. Si las noticias se comentan más y mejor en un sitio Web informativo que en otro, casi seguro que el éxito será para el primero. Y así podríamos seguir con los distintos modelos de sitios 2.0 existentes”. NAFRÍA, I., *Web 2.0, el usuario, el nuevo rey de Internet*. Gestión 2000. 2007.

<sup>434</sup> COTINO HUESO, L., “Derecho y Gobierno Abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las Nuevas Tecnologías y las redes sociales por las administraciones públicas. Propuestas concretas”. En *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, vol. XIV, 2013. Zaragoza. p. 55.

de herramientas colaborativas que permiten la interacción y comunicación a nivel global en tiempo real entre individuos. Cuando los políticos (entendido como los actores de la política: representantes en alguna cámara, concejales o dirigentes de partidos) utilizan las TIC como herramientas de comunicación social, y en particular las redes sociales (Facebook, Twitter, blogs, wikis y foros, entre otros) hablamos de una Política 2.0<sup>435</sup>. La política 2.0 se desarrolla actualmente como un nuevo canal de comunicación política y horizontal donde los ciudadanos pueden informarse y aportar sus opiniones. Se plantea como una solución a la brecha con los ciudadanos y una ocasión para abrir nuevos cauces de participación y colaboración con ellos. Algunos autores<sup>436</sup> entienden que las redes sociales sustituyen a las plazas de los pueblos o los lugares donde las personas se reunían para comentar diversos asuntos sobre la vida pública.

Actualmente, la Política 2.0 constituye una importante herramienta de marketing político aunque –debido a su reciente implantación– se utiliza de manera dispar. Como explica RUBIO NÚÑEZ<sup>437</sup> la política 2.0 pueden ser un “*medio de comunicación masiva*” con el que llegar a la audiencia pero además de servir de altavoz supone un cambio muy significativo en la manera de comunicar.

“Democracia 2.0” es un concepto de mayor amplitud que la Política 2.0. El término hace referencia a idea de recuperar la noción de democracia como gobierno del pueblo a través de las formas de participación que ofrecen las TIC. La aparición de las TIC hace posible el ejercicio del poder de forma directa por parte del pueblo a través de procedimientos electrónicos. Desde este punto de vista, la democracia 2.0 incluye los procesos electorales, de votación, deliberación o de participación. De alguna manera, la Democracia 2.0 sería una forma de democracia directa posibilitada a través de TIC y el

---

<sup>435</sup> Como ejemplo de Política 2.0 en España más de la mitad de los diputados del Congreso (55%) tiene cuenta en twitter. ÁLVAREZ SABALEGUI, D. y RODRÍGUEZ ANDRÉS, R., “Parlamentarios 2.0: presencia y actividad de los diputados y senadores españoles en las redes sociales”. En RUBIO NÚÑEZ, R., (Coord.) *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2014. pp. 243 y ss.

<sup>436</sup> GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., “Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria”. *Op. Cit.* p. 204.

<sup>437</sup> Artículo publicado en el Diario El Mundo el 3 de mayo de 2014.

Disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2014/05/03/5364190eca4741b13b8b457d.html>

voto electrónico. Esta visión no implica necesariamente rechazar la democracia representativa, pero sí pone el acento en una corriente más “direttista” que aspira a “recuperar” el ejercicio del poder de forma directa gracias a la utilización de las TIC.

En el capítulo siguiente estudiaremos la realización práctica más elaborada hasta la fecha de estas aplicaciones tecnológicas en las instituciones: el Gobierno Abierto. El concepto de Gobierno Abierto no toma partido ni en la defensa de la democracia representativa, ni a favor de estas pretensiones direttistas de la Democracia 2.0. Como veremos, persigue utilizar las TIC para reforzar el control y la rendición de cuentas a políticos y gestores públicos mediante los principios de transparencia y apertura, participación y colaboración.

Si destacábamos al inicio de este epígrafe la idea de que las TIC generan nuevas exigencias para las instituciones, podemos decir que el Gobierno Abierto es la expresión más adecuada y completa de la forma en que se producen estas demandas sobre el ejecutivo. Por eso, el estudio de su origen y evolución (el paso del gobierno electrónico al gobierno abierto), y de la forma en que las TIC afectan a las instituciones (es decir a través los principios de transparencia, participación y colaboración) nos servirá para su aplicación posterior al Parlamento. Como veremos, aunque su aplicación concreta está todavía en una etapa inicial, esta primera experiencia de implantación tecnológica nos dice mucho acerca de las demandas y exigencias que la Sociedad de la Información traslada a las instituciones. Y esto afecta, sin duda, al Parlamento.

## CAPÍTULO 3: LA REALIZACIÓN PRÁCTICA DE LA CIBERDEMOCRACIA: DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO AL GOBIERNO ABIERTO

### 3.1.- HACIA EL GOBIERNO ABIERTO COMO CAMBIO DE PARADIGMA: TIC Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### 3.1.1.- La tecnología para el cambio en los procedimientos: el Gobierno electrónico (e-Government)

La primera consecuencia práctica de la aplicación de las TIC a la vida democrática es la aparición del llamado “gobierno electrónico” o “e-government”. La “vida democrática”, como lugar común en nuestra definición de ciberdemocracia, ocupa muchos y diversos ámbitos: desde la relación de los representantes con los representados, los gobernantes con los gobernados, los representantes entre sí o incluso las formas de participación que se establecen en la Constitución y que regulan las leyes. Hemos mencionado al estudiar los efectos de las TIC en otros ámbitos (por ejemplo en el sector económico), cómo en el caso de internet, más que cambiar la naturaleza de las relaciones empresariales se ha contribuido principalmente a hacerlas más eficientes, rápidas y eficaces. De forma análoga, las TIC incorporadas a la relación entre los gobernantes y los gobernados ha dado lugar al llamado “gobierno electrónico”.

Al igual que ocurre con la ciberdemocracia, el concepto de gobierno electrónico sufre una evolución debido a los diferentes enfoques que se dan a la aplicación de la tecnología a estas relaciones entre gobernantes y gobernados. RIVERA<sup>438</sup> analiza la formación del concepto de gobierno electrónico a través de diferentes definiciones que van poniendo en énfasis aspectos parciales del concepto. Una primera definición se fija especialmente en la utilización de Internet por parte del gobierno; para esta concepción, el gobierno electrónico es la entrega de servicios gubernamentales en línea.

---

<sup>438</sup> RIVERA URRUTIA, E. “Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de la literatura”. En *Gestión y Política Pública*, vol. XV, nº 2, 2006. p. 262-263.

Pero mencionar este único aspecto deja de lado una aportación relevante del gobierno electrónico: la reorganización interna que supone esta entrega de servicios para el propio gobierno. En esta línea, el Banco Mundial sostiene que el gobierno electrónico es una forma de organización que integra las interacciones y las interrelaciones entre gobierno y ciudadanos, compañías, clientes y organizaciones públicas a través de la aplicación de las TIC. El concepto, por lo tanto, añade al uso por parte de los gobiernos de las TIC, la transformación de esas relaciones con los ciudadanos, las empresas y otras partes del gobierno<sup>439</sup>.

Podemos mencionar una tercera definición que da un paso más, y expresa cómo la aplicación de las TIC constituye una manera particular de estructurar la gestión en las entidades públicas, mejorando tanto la calidad de la atención al administrado, como la operativa de procedimientos internos de los gobiernos. Así, el gobierno electrónico es una nueva forma de organizar la gestión pública para aumentar la eficiencia, transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta a través de un uso intensivo y estratégico de las TIC, tanto en la gestión interna del sector público como en sus relaciones diarias con ciudadanos y usuarios de los servicios públicos<sup>440</sup>.

COTINO<sup>441</sup>, entiende que la noción de gobierno electrónico nace estrechamente relacionada con la e-democracia<sup>442</sup> y el ejercicio de la transparencia, y destaca la definición oficial de la Comisión Europea en 2003<sup>443</sup> o la recogida por el gobierno chileno

---

<sup>439</sup> Centro de Excelencia para el E-gobierno del IDT-HSG. [www.electronic-government.org](http://www.electronic-government.org)

<sup>440</sup> KAUFMAN, E., "El foro transversal de responsables informáticos: crisis, burocracia, redes y gobierno electrónico en la Argentina". En *Gestión y Política Pública*, Volumen XV, nº 2, 2006. Santiago de Chile.

<sup>441</sup> COTINO HUESO, L. "Derecho y Gobierno Abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio...". *Op. Cit.* p. 55.

<sup>442</sup> Se entiende el concepto de democracia electrónica "*la concesión de una papel importante a las tecnologías de la información y comunicación en los procesos democráticos y participativos de los sistemas democráticos liberales*". COTINO HUESO, L., "Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas". En BARRAT i ESTEVE, J. y FERNÁNDEZ RIVEIRA, R.M. (coord.), *Derecho de Sufragio y Participación ciudadana a través de las Nuevas Tecnologías*. Civitas. Madrid, 2010. pp. 217-256.

<sup>443</sup> "el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Administraciones Públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas". PARLAMENTO EUROPEO, *El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa*. Comunicación 1 COM (2003) 567. Bruselas, 2003.



ese mismo año como “*el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones que realizan los órganos de la administración para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos*”<sup>444</sup>.

Para el objeto de este trabajo de investigación seguiremos la definición de MARTÍNEZ SORIA que denomina el “gobierno electrónico”, como el “*desarrollo electrónico de procesos en el ámbito gubernamental y administrativo por medio de las TIC*”<sup>445</sup>. Así, el “e-gobierno” -vocablo traducido del inglés *electronic government, e-government*- se presenta como la aplicación de las TIC a los procedimientos administrativos preexistentes. Es la “tecnificación” de los procesos ya establecidos: se hacen más eficientes gracias los medios tecnológicos. Así, el gobierno electrónico constituye la primera y más inmediata aplicación de las TIC al funcionamiento democrático. Pero es, principalmente, un cambio en los procedimientos ya institucionalizados y una mejora en su eficiencia al contar con las herramientas tecnológicas que permiten una mayor facilidad para determinados trámites. En esta misma línea se pronuncian autores como JAEGER<sup>446</sup> o LIIKANEN<sup>447</sup> para los que el gobierno electrónico es una mejora instrumental y técnica de los procesos administrativos.

Hay otras muchas definiciones del gobierno electrónico que se han aportado en los últimos años y que exceden el ámbito de esta investigación; VARGAS DÍAZ<sup>448</sup> incluye en su trabajo las más relevantes, que incluimos en la referencia<sup>449</sup>.

---

<sup>444</sup> Proyecto de Reforma y Modernización del Estado. En *Gobierno electrónico en Chile hoy*, 2003. Disponible en: <http://goo.gl/H090Y>

<sup>445</sup> MARTÍNEZ SORIA, J., “Gobierno electrónico en Alemania y Europa”. En COTINO HUESO, L. (coord.), *Libertades, democracia y gobiernos electrónicos*. Comares. Granada, 2006. pp. 378-390.

<sup>446</sup> JAEGER, P.T., “The endless wire: E-Government as global phenomenon”. En *Government Information Quarterly*, nº 20, 2003. pp. 323-331.

<sup>447</sup> LIIKANEN, E., “La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro”. Universitat Oberta de Catalunya. Barcelona, 2003. Disponible en: <http://www.uoc.edu/inaugural03/esp/article/index.html>.

<sup>448</sup> VARGAS DÍAZ, C., “El Gobierno Electrónico o e-Gobierno”. En *Uni-pluri/versidad*, vol.11, nº 1, 2011. Medellín.

<sup>449</sup> Podemos destacar en primer lugar la del Banco Mundial: “*El Gobierno Electrónico se refiere al uso por parte de las agencias gubernamentales de las TIC, que tienen la capacidad de transformar las relaciones con el ciudadano, las empresas y otras agencias gubernamentales. Estas tecnologías pueden servir para*

## Administración electrónica y gobierno electrónico

Algunos autores<sup>450</sup> abogan por diferenciar -en el concepto de e-government- la Administración Pública del Gobierno y utilizan el término “administración electrónica” sugiriendo que es más preciso y concreto. Explican cómo en el mundo anglosajón se cuenta con un único término (government) para referirse tanto al gobierno como a la Administración. Es cierto que en la doctrina española es habitual distinguir una de otra pues se entiende el “gobierno” no sólo desde un punto de vista estrictamente administrativo o dispensador de servicios sino también con un sentido político. A este respecto, por ejemplo, la ley 11/2007 de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (a la que hemos hecho mención en el apartado anterior) establece el marco necesario para que la Administración pública sea una “administración electrónica”. En la exposición de motivos dice que: *“al servicio pues del ciudadano la Administración queda obligada a transformarse en una administración electrónica regida por el principio de eficacia que proclama el artículo 103 de nuestra*

---

*una amplia gama de objetivos: a) Mejorar la distribución de servicios: gubernamentales al ciudadano, b) Mejorar la interacción con las empresas y la industria, c) Fortalecer al ciudadano mediante el acceso a la información o crear una Gestión Pública más eficiente. Los beneficios resultantes pueden ser: menos corrupción, incremento de la transparencia, mayor conveniencia, crecimiento de las utilidades y reducción de costes”; la definición de la OECD: “El término Gobierno Electrónico se centra en el uso de las TIC por parte de los Gobiernos en todas las funciones gubernamentales. En particular, el potencial de comunicación en red que provee Internet y las tecnologías relacionadas, ofrecen la capacidad de transformar la estructura y operación del Gobierno. El Gobierno Electrónico tiene la característica de ser el mayor elemento potenciador para permitir asumir buenas prácticas de Gobierno”; La de LANDY: “El Gobierno Electrónico tiene que ver con la transformación del Gobierno. Una gran cantidad de personas lo identifican con proveer información, ya que es lo más fácil de hacer. De hecho es una de las cosas más importantes y no necesariamente la más fácil, porque no sólo es disponer la información en la Web, es ponerla de manera que sea fácil de encontrar y de usar. De otro lado, proveer servicios; La definición de TAMBOURIS y otros: “Es la aplicación de las TIC para transformar la eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad de los intercambios de transacciones e información entre agencias gubernamentales y entre el Gobierno y el ciudadano o empresas, además del empoderamiento del ciudadano a través del acceso y uso de la información” ; o la de GANT y BURLEY: “Es la distribución de servicios gubernamentales en línea, que incrementa la oportunidad del ciudadano para acceder al Gobierno, reduce la burocracia, incrementa la participación del ciudadano en la democracia y amplía la responsabilidad de las agencias con las necesidades ciudadanas. Los sitios Web se presentan como una prioridad para las agencias gubernamentales en el desarrollo de las iniciativas de Gobierno Electrónico, porque crean relaciones electrónicas entre el Gobierno, el ciudadano, las empresas, los empleados y otras agencias”. Ibídem. pp. 4 y ss.*

<sup>450</sup> FUNDACIÓN TELEFÓNICA (Varios autores). *Las TIC en el gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración*. Ariel. Barcelona, 2013. Disponible en: <http://telos.fundaciontelefonica.com/url-direct/pdf-generator?tipoContenido=articuloTelos&idContenido=2013021317570001&idioma=es>

*Constitución*”<sup>451</sup>. Más adelante, reconociendo que el desarrollo electrónico de la administración es insuficiente debido a que es facultativo de cada administración pública determinar si se pueden utilizar los medios electrónicos, concluye que esta ley “pretende dar el paso del *podrán* por el *deberán*” y en su artículo 1 reconoce el derecho de los ciudadanos a “*relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos*”.

En esta misma línea se pronuncia la Junta de Andalucía al entender el gobierno electrónico como la “actitud política” que se concreta en la “*optimización en la prestación de servicios públicos, acceso a la información pública y participación ciudadana mediante la transformación interna y externa de las relaciones con base en el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y en el acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos (...) a diferencia de la mera Administración electrónica, que es la que permite la utilización de las Tecnologías de la Información y Comunicación como soporte del Gobierno Electrónico, a través de componentes y servicios agregados*”<sup>452</sup>

Encontramos también en COBEÑA la misma diferenciación: una cosa es el gobierno electrónico en sentido amplio y otra la administración electrónica, que es la mera utilización de las TIC como parte del gobierno electrónico. Para COBEÑA “*no existe Administración Electrónica sin Gobierno Electrónico (...) se da el caso de Administraciones que tienen magníficas infraestructuras electrónicas sin Gobierno electrónico alguno o muy desdibujado*”<sup>453</sup>.

El hecho de que la ley 11/2007 se centre exclusivamente en configurar el marco de una administración electrónica no significa que siempre exista confusión o que sea necesario

---

<sup>451</sup> BOE Nº. 150. 23 de junio de 2007: Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

<sup>452</sup> Página Web Junta de Andalucía. Disponible en:

[http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/gobierno\\_electronico/gobierno\\_electronico.html](http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/gobierno_electronico/gobierno_electronico.html)

<sup>453</sup> COBEÑA FERNÁNDEZ, J.A., *Gobierno Electrónico: un nuevo paradigma en la administración de la Junta de Andalucía*. Sevilla, 2011. Disponible en:

[https://joseantoniocobena.files.wordpress.com/2012/04/gobierno-electronico\\_abierto\\_en-andalucia.pdf](https://joseantoniocobena.files.wordpress.com/2012/04/gobierno-electronico_abierto_en-andalucia.pdf)

realizar siempre esta diferenciación cuando nos referimos al gobierno electrónico. Por ejemplo, la carta iberoamericana de gobierno electrónico de 2007, (firmada por 22 países unos días antes de que se promulgara la ley española) en su artículo 3 entiende que las expresiones *Gobierno Electrónico* y *Administración Electrónica* son sinónimas, y define el e-government como “*el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos*”<sup>454</sup>. De la misma manera, y casi en los mismos términos, se pronuncia la Organización de Estados Americanos<sup>455</sup>.

## Gobernanza y gobernabilidad en el gobierno electrónico

Algunos autores como AGUILAR VILLANUEVA<sup>456</sup>, MARCHE y MACNIVEN<sup>457</sup> distinguen entre gobernabilidad y gobernanza. Para AGUILAR la gobernabilidad son las necesidades de gobierno, “*entendidas como los recursos o poderes de que debe disponer el gobierno para estar en condiciones de gobernar su sociedad*”; mientras que la gobernanza es el “*proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia (fundamentales y coyunturales) y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección*”. Es decir: una cosa es poder gobernar porque se tienen los recursos y la legitimidad para tomar decisiones (gobernabilidad), y otra decidir entre las muchas opciones posibles por unas líneas de actuación concretas que implica establecer prioridades en la utilización de los recursos con que se cuentan (gobernanza). Así, el e-Gobierno tiene la función de elaborar y ejecutar las políticas públicas para optimizar los servicios públicos y la continua innovación de las

---

<sup>454</sup> Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado; Pucón, Chile, 31 de mayo y 1 de junio de 2007.

<sup>455</sup> La OEA define el “gobierno electrónico” como “*el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación TIC, por parte de las instituciones de gobierno, para mejorar cualitativamente los servicios e información que se ofrecen a los ciudadanos; aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana*” Organización de Estados Americanos. Secretaría de Asuntos Políticos. [www.oas.org](http://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_egov.asp); [http://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia\\_egov.asp](http://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_egov.asp)

<sup>456</sup> AGUILAR VILLANUEVA, L. F., *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México D.F., 2006.

<sup>457</sup> MARCHE, S. y MACNIVEN J.D., “E-government and e-governance: The future isn’t what it used to be”. En *Canadian Journal of Administrative Sciences*, vol. 20, nº 1, 2003. Toronto. pp. 74-86.

organizaciones públicas mientras que la e-gobernanza se refiere a la forma en la que se toman las decisiones mientras que el Gobierno es la forma en la que se ejecutan. En palabras de MARCHE y MACNIVEN: *“la prestación de un servicio es una función del Gobierno mientras que la decisión de prestarlo o no hacerlo se relaciona con Gobernanza o Buen Gobierno”*<sup>458</sup>.

RAMÍREZ ALUJAS por su parte define la gobernanza desde dos puntos de vista. En primer lugar, desde un punto de vista meramente descriptivo entiende que la gobernanza es el *“conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado y cada vez más complejo”*<sup>459</sup>. El segundo punto de vista es el normativo: se entiende –más allá de un conjunto de arreglos- que la gobernanza es aspirar a una acción pública de calidad bajo tres perspectivas: la “gobernanza democrática”, “gobernanza eficaz” y “buena gobernanza”. Explicaremos brevemente cada uno de estos conceptos. La *gobernanza democrática* es el esfuerzo para que los ciudadanos puedan participar en la acción pública y su concreción más evidente son los sistemas de rendición de cuentas y el control social. La *gobernanza eficaz* pone el acento en la capacidad de resolver problemas colectivos y la buena coordinación entre los distintos entes públicos para conseguirlo. Finalmente, la *buena gobernanza* consiste en la definición de unos marcos institucionales –formales e informales- que aseguran una relación sinérgica entre el sector económico-privado, que fomentan el espíritu emprendedor y ayudan a formar el capital social.

La aplicación de las TIC a estos conceptos tiene una serie de consecuencias. Si bien no tiene sentido hablar en propiedad de gobernanza electrónica o de gobernabilidad electrónica, estos términos aparecen mencionados como germen del concepto de gobierno abierto que estudiaremos con detalle más adelante. Así, la *gobernabilidad electrónica* se considera un concepto más amplio que el de gobierno electrónico, en cuanto que modifica la relación de los ciudadanos con el gobierno: la aplicación de las

---

<sup>458</sup> *Ibidem*.

<sup>459</sup> RAMÍREZ ALUJAS, A., “Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”. En *Revista Enfoques*, vol IX, nº 15, 2011. Madrid. p. 104.

TIC a la gobernabilidad va más allá de una mera información pasiva, para activar la participación en el proceso de toma de decisiones. La gobernabilidad electrónica aspira así, a presentar un nuevo modelo de ciudadanía al referirse a las necesidades del ciudadano tanto como a sus responsabilidades. Por su parte, la *gobernanza electrónica* se concibe como un proceso de creación de valor público por el empleo de las TIC: puede capacitar a las personas para una participación genuina en un proceso político inclusivo que puede producir un consentimiento público bien informado. La ONU en un Estudio publicado en 2004<sup>460</sup> llega a establecer cinco principios rectores de la gobernanza electrónica: 1) Crear servicios relacionados con las decisiones de los ciudadanos; 2) Hacer que el gobierno y sus servicios sean más accesibles; 3) Promover la inclusión social; 4) Proporcionar información de manera responsable y 5) Emplear las TIC y los recursos humanos de manera efectiva y eficiente.

## **Elementos y principios del Gobierno Electrónico**

El e-government es, por lo tanto, una modificación de los procedimientos y trámites de la administración con independencia de que las TIC influyan en otras formas en la vida pública. Partiendo de esta premisa podemos entresacar los elementos básicos del gobierno electrónico.

Podríamos decir, en primer lugar, que en el gobierno electrónico se aplican las TIC innovando en las relaciones internas y externas del Gobierno a varios niveles: con otras agencias gubernamentales, con sus propios empleados, con las empresas, y con el ciudadano y con la sociedad civil.

Un segundo elemento del gobierno electrónico es que esta incorporación de las tecnologías afecta a la organización y funciones del gobierno por cuanto que modifica las posibilidades de acceso de la información gubernamental y la prestación de servicios

---

<sup>460</sup> NACIONES UNIDAS, *Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting of E-Governance and Changes in Administrative Structures and Processes*. New York, 2004.

Disponible en:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019245.pdf>

a los ciudadanos, así como aumenta las opciones de participar de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En este sentido, y como tercer elemento, la aplicación de las TIC al gobierno supone una optimización en el uso de los recursos públicos. El gobierno electrónico persigue hacer la vida más fácil a los ciudadanos, acercando los trámites y oficinas administrativas.

Como cuarto elemento, en el gobierno electrónico las TIC están al servicio del procedimiento que se quiere facilitar al ciudadano: son un medio, no un fin en sí mismo.

Del breve estudio de los elementos básicos del gobierno electrónico que acabamos de realizar pueden extraerse, por analogía, algunos principios de su funcionamiento. Podemos mencionar los siguientes:

- 1) **Principio de igualdad:** el uso de medios electrónicos no puede implicar que se den restricciones o discriminaciones en la relación de los ciudadanos con la administración.
- 2) **Principio de legalidad:** los medios electrónicos deben mantener idénticas las garantías previstas en la ley para los procedimientos administrativos que se llevan a cabo por medios ordinarios. Este principio también incluye el respeto a la privacidad, por lo que el uso de estas tecnologías ha de sujetarse a la observancia de las normas previstas para la protección de datos personales.
- 3) **Principio de conservación:** los documentos y registros electrónicos en la relación ciudadano-administración han de conservarse en las mismas condiciones que por los medios ordinarios.
- 4) **Principio de transparencia y accesibilidad:** la comunicación de los servicios por parte de las administraciones ha de realizarse a través de un lenguaje comprensible y en función del perfil del destinatario.

- 5) **Principio de proporcionalidad:** los requerimientos de seguridad han de ser adecuados a la categoría de la relación y/o servicio que presta la Administración.
- 6) **Principio de responsabilidad:** la Administración responderá por los actos realizados por los medios electrónicos de la misma manera que si hubiesen sido realizados por medios tradicionales. Las informaciones oficiales realizadas por medios electrónicos no pueden beneficiarse de una cláusula general de irresponsabilidad.
- 7) **Principio de adecuación tecnológica:** las Administraciones Públicas deben optar por las tecnologías más adecuadas para el servicio que se presta. En este sentido se recomienda el uso del software libre<sup>461</sup> para evitar que pueda ser discriminatorio el acceso al servicio por la tecnología empleada.

### **Gobierno electrónico y Parlamento: el E-Parlament**

Como es lógico, la “*tecnificación*” de los procedimientos en la administración pública termina extendiéndose al Parlamento. De la misma manera que surge un gobierno electrónico como consecuencia de la incorporación de herramientas tecnológicas, aparece por la aplicación de éstas a las cámaras legislativas, el parlamento electrónico o e-parlament.

Es evidente que si las TIC son capaces de afectar los procedimientos establecidos e institucionalizados a través de los que se relacionan la administración y los ciudadanos (gobierno-gobernados), o la mejora del funcionamiento interno de la propia administración, también se pueden aplicar estas herramientas a la institución parlamentaria, a sus procesos internos, a sus formas de comunicación y, en definitiva, a todas las operaciones que realiza.

---

<sup>461</sup> En páginas posteriores explicaremos el concepto de software libre.



Sobre este aspecto volveremos con detalle en la Parte III de nuestro estudio. Baste aquí mencionar el concepto de Parlamento electrónico (e-parlament) que desarrollaremos ampliamente en el capítulo 4.

### 3.1.2.- La Tecnología para el cambio de paradigma: el Gobierno Abierto

#### **A.- Del Gobierno electrónico al Gobierno Abierto**

En nuestra aproximación al concepto de gobierno electrónico ya hemos observado cómo algunos autores –y en especial al hablar de la gobernanza electrónica- destacaban que los cambios en los procedimientos que propician las TIC, estaban produciendo una transformación más profunda que abarcaba algo más que la mejora instrumental y técnica, y que se comenzaba a presentar como una modificación de la cultura de gobierno y de la forma de gobernar<sup>462</sup>. Así, la aparición del e-government supone el inicio de la modificación en las relaciones entre gobernantes y los gobernados: con la incorporación de los medios tecnológicos en la relación gobernante-gobernado se cuenta con un canal más amplio de actuación y con mayores posibilidades de control y transparencia.

Efectivamente, las tecnologías digitales, al multiplicar las posibilidades de acceso a fuentes de información alternativas a las instituciones han propiciado en palabra de DUTTON<sup>463</sup> un “*nuevo espacio público*” sustentado en una red de trabajo individual de cientos de ciudadanos que se comunican en red y posibilitan una nueva forma de información para el control y la rendición de cuentas del gobierno. A esta nueva esfera de la vida pública DUTTON lo denomina el “*quinto poder*”. Este autor plantea que de la misma manera que en el siglo XVIII la tecnología dio a conocer a los medios de comunicación hasta el punto de ser llamados “el cuarto poder”, en el momento actual

---

<sup>462</sup> COROJÁN, A. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., “Estado del arte del Gobierno Abierto: Promesas y Expectativas”. En HOFMANN, A., RAMÍREZ ALUJAS, A. y BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, J.A., *La promesa del Gobierno Abierto*. ITAIP. México D.F., 2012. Disponible en: <http://www.inai.pyucatan.org.mx/transparencia/Portals/0/imagenes/Comunicados/2013/docs/000207022013.pdf#page=117>

<sup>463</sup> DUTTON, W. H., “The fifth Estate. Democratic social accountability through the emerging network of networks”. En NIXON, P., *Understanding e-Government in Europe*. Routledge. Londres, 2010. pp. 3-18.

los cambios en la tecnología están propiciando la aparición de este quinto poder: traspasando las barreras del cuarto poder institucionalizado.

Este nuevo espacio social y político supone un cambio de paradigma que va más allá de los cambios en procedimientos y la mejora en la efectividad de los instrumentos. Así, del *e-government* (gobierno electrónico) como mejora técnica e instrumental de los procedimientos administrativos se pasa al concepto de *open government* (gobierno abierto) como una transformación más profunda que afecta a la cultura de gobierno y a la forma de gobernar. A este cambio de paradigma, expresado por la nueva forma de gobernar, que propicia el gobierno electrónico a la que se refirieron autores como LÖFSTEDT<sup>464</sup>, WEST<sup>465</sup>, COURSEY y NORRIS<sup>466</sup>, o CHEN y THURMAIER<sup>467</sup>, se le ha denominado “gobierno abierto”. La doctrina política del gobierno abierto sostiene que los temas de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia, y además se deben crear espacios permanentes de participación y colaboración ciudadana<sup>468</sup>. Para CALDERÓN y LORENZO Gobierno Abierto es “*aquel que entabla una constante conversación con sus ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente*”<sup>469</sup>.

Al aplicar las TIC a los procedimientos del gobierno y dar el salto a la vida política, se descubre que su verdadero interés no está en las propias herramientas, sino en la información y en los flujos de comunicación que estas permiten, haciendo posible el

---

<sup>464</sup> LÖFSTEDT, U. “E-government – Assessment of Current ...”. *Op. Cit.*

<sup>465</sup> WEST, D. M., “E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes”, En *Public Administration Review*, nº 64, 2004. pp. 15-26.

<sup>466</sup> COURSEY, D. y NORRIS D.F., “Models of e-government: are they correct? An empirical assesment”. En *Public Administration Review*, nº 68 (3), 2008. pp. 523-536.

<sup>467</sup> CHEN, Y.C., y THURMAIER, K., “Advancing e-government: Financing challenges and opportunities”, En *Public Administration Review*, nº 68, 2008. pp. 537-548.

<sup>468</sup> Así, los temas Gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana y una mejor regulación. IREKIA. Portal web de Gobierno abierto del País Vasco. En <http://www.irekia.euskadi.net>

<sup>469</sup> CALDERÓN, C. y LORENZO, S. (coords.) *Open Government: Gobierno abierto*. Algón. Jaén, 2010.

aumento de la transparencia informativa del gobierno, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Así, el gobierno abierto pretende superar el modelo de ciudadano como cliente, separado del Estado, y propone un nuevo modelo en el que la ciudadanía se entiende como uno de los pilares fundamentales del funcionamiento del sistema<sup>470</sup>.

Llegar a una noción acotada de “Gobierno Abierto” no es sencillo, pues el concepto se encuentra en plena expansión y en permanente redefinición<sup>471</sup>. En esa misma línea COBO manifiesta que se trata de un *“término cuyo significado aún se está construyendo”*<sup>472</sup>, o COTINO<sup>473</sup>, al decir estamos ante un concepto “paraguas” que se va desarrollando según lo hace la sociedad y el uso que se hace de las TIC. VILLORIA advierte del peligro de esta indefinición cuando afirma que si el gobierno abierto es *“cualquier cosa entonces al final no es nada. De ahí la importancia de centrar el concepto y delinear las ideas que están detrás de él, evitando su disolución en un vaporoso marco referencial sin límites ni coherencia”*<sup>474</sup>.

Las siguientes páginas se van a dedicar a este esfuerzo por centrar el concepto de Gobierno Abierto. El análisis de este marco conceptual nos servirá para construir, con las bases necesarias, el concepto de Parlamento Abierto que estudiaremos en el capítulo siguiente.

---

<sup>470</sup> COROJÁN, A. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., “Estado del arte del Gobierno Abierto: Promesas y Expectativas”. *Op.Cit.*

<sup>471</sup> CALDERÓN, C. y LORENZO, S., *Open Government...Op. Cit.* p. 13.

<sup>472</sup> COBO, C., “Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica”. En HOFFMAN, A., RAMÍREZ ALUJAS, A. y BOJÓRQUEZ PERENIETO J.A. (Coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*. ITAIP. México y Chile, 2012. Disponible en:

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>

<sup>473</sup> COTINO HUESO L. “Derecho y Gobierno Abierto....”. *Op. Cit.* p. 58.

<sup>474</sup> VILLORIA MENDIETA, M., “El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo”. En HOFFMAN, A., RAMÍREZ ALUJAS, A. y BOJÓRQUEZ PERENIETO J.A. (Coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*. ITAIP. México y Chile, 2012. pp. 69-101. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>

## **B.- Orígenes del Gobierno Abierto: Libertad de información (FOI) y Nueva Gestión Pública (NGP)**

Aunque la doctrina del gobierno abierto como teoría política se dio a conocer en el ámbito británico en las décadas de 1970 y 1980 vinculado a la libertad de información<sup>475</sup>, su materialización práctica se realiza a partir de la aparición de las TIC. La aparición de una administración electrónica que permite la comunicación administrativa por vía telemática entre ciudadanos y empresas con las Administraciones públicas, supone la antesala y hasta cierto punto llega a ser un elemento constitutivo del Open Government.

En su original acepción “open government” está directamente relacionado con el concepto de la “libertad de información” (Freedom Of Information-FOI) y la visión de la “Nueva Gestión Pública”, pero tras los cambios que se han ido produciendo en el entorno de Internet ha ampliado sus acepciones. Conviene detenerse en estos dos aspectos, pues el breve estudio de su evolución nos servirá para la delimitación conceptual del Gobierno Abierto.

### **La Libertad de Información: Freedom of Information (FOIA)**

Ya hemos comentado que el concepto de gobierno abierto no es concepto nuevo: surge en 1970 cuando en el Reino Unido comienza a utilizarse la expresión “abrir las ventanas” del sector público para someterse al escrutinio ciudadano y reducir la opacidad<sup>476</sup>.

Unos años antes (1966) en Estados Unidos se aprueba la primera ley de Libertad de Información: Freedom of Information Act (FOIA)<sup>477</sup>. La FOIA dispone que cualquier persona tiene el derecho, con fuerza ejecutoria judicial, de obtener acceso a registros

---

<sup>475</sup> RAMÍREZ ALUJAS, A. “Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública...”. *Op. Cit.* p. 101.

<sup>476</sup> CHAPMAN y HUNT apuntan que con los años el concepto fue evolucionando hasta convertirse en una doctrina política que defiende la capacidad de los ciudadanos para sostener un gobierno que debe responder por sus acciones y para evaluar las medidas que adopta. CHAPMAN, R y HUNT, M., *Open Government. A study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*. Routledge, Londres. 1987.

<sup>477</sup> Promulgada en 1966, y con vigencia desde el 5 de julio de 1967.

de dependencias federales, excepto en la medida en que dichos registros (o partes de ellos) estén protegidos contra la divulgación pública por una de nueve exenciones<sup>478</sup>, o por una de tres exclusiones especiales de registros de las fuerzas del orden público.

Esta iniciativa, dirigida a garantizar a los ciudadanos el acceso a los datos en poder del Estado fue pronto secundada por otros países (aunque la primera ley de Acceso a la Información fue promulgada en Suecia en 1766) que en los años siguientes aprobaron legislaciones similares a la FOIA. Es el caso de Francia<sup>479</sup> (1978), Dinamarca<sup>480</sup> (1985), Países Bajos<sup>481</sup> (1980), Noruega<sup>482</sup> (1970).

---

<sup>478</sup> El Congreso estableció determinados tipos de información que no pueden divulgarse cuando son solicitadas a la FOIA pues se entiende que su divulgación sería perjudicial para intereses gubernamentales o privados. A estas categorías se llaman "exenciones". Hay que destacar que, aunque se trate de una exención, las dependencias pueden utilizar su criterio para divulgar la información cuando no se prevea que el hacerlo sería perjudicial y dicha divulgación no esté prohibida por la ley. Existen nueve categorías de información exenta. 1) Información que sea clasificada para proteger la seguridad nacional; 2) Información relacionada únicamente con las reglas o prácticas de personal internas de una dependencia; 3) Información cuya divulgación prohíbe otra ley federal; 4) Información relacionada con secretos comerciales u otras informaciones comerciales o financieras comerciales; 5) Información relacionada con comunicaciones entre dependencias, protegida por privilegios legales (secreto abogado-cliente, de procesos deliberativos, de comunicaciones presidenciales); 6) Información que, si fuera divulgada, podría invadir la privacidad personal de otra persona; 7) Información compilada para fines de las fuerzas del orden público, si alguno de una serie de daños pudiera ocurrir; 8) Información asociada a la supervisión de instituciones financieras; y 9) Información geológica sobre pozos. FOIA. <http://www.foia.gov/index-es.html> United States Department of Justice.

<sup>479</sup> En Francia, la rendición de cuentas de los funcionarios públicos es un derecho constitucional, de acuerdo con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. La ley N ° 78-753 de 17 de julio de 1978 sobre diversas medidas para mejorar las relaciones entre la administración pública y el público y en diversos acuerdos de carácter administrativo, social y fiscal de aplicación (Ley n ° 78-753 "*du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif et fiscal*") se establece como regla general que los ciudadanos puedan exigir una copia de cualquier documento administrativo (en papel, digitalizada u otra forma), y establece una autoridad administrativa independiente, para supervisar el proceso ("Comisión de Acceso aux Documents administratifs").

<sup>480</sup> La Ley de Acceso a Archivos de la Administración Pública de 1985 se aplica a la mayoría de los organismos públicos, y contiene una cláusula inusual que extiende la cobertura a la mayoría de proveedores de energía privada o pública.

<sup>481</sup> El artículo 110 de la Constitución Holandesa dice: "*En el ejercicio de sus funciones los órganos de gobierno deberán respetar el principio de transparencia, de conformidad con las reglas que prescriba la ley.*" La ley holandesa sobre el acceso público a la información gubernamental entró en vigor en 1980: se trata de una ley de gobierno abierto (Wet Openbaarheid van Bestuur) en la que se establece que cualquier persona puede demandar información relacionada con un asunto administrativo si está contenido en los documentos en poder de las autoridades públicas o de las empresas que llevan a cabo el trabajo de una autoridad pública. La solicitud puede ser ya sea escrita u oral. La autoridad tiene un plazo de dos semanas (si se refiere a un asunto medioambiental) o cuatro semanas (siendo cualquier otra materia) para responder. La ley también obliga al gobierno a proporcionar información no solicitada, ya que es en el interés de una buena gobernanza democrática.

<sup>482</sup> La actual legislación de libertad de información fue promulgada el 19 de mayo de 2006 y sustituyó a la anterior ley de 1970. El artículo 100 de la Constitución le da el acceso a los documentos públicos. El

A nivel europeo, es en la segunda mitad del siglo XX cuando se va implantando un derecho de información de los asuntos públicos, antes reservados. El punto de inflexión lo marca la Recomendación del Consejo de Europa a los Estados Miembros nº R19 (81) sobre el acceso a la información en manos de las autoridades públicas, adoptada el 25 de noviembre de 1981. Por otra parte, en los asuntos relacionados con el medio ambiente local, nacional y transfronterizo, la convención de *Aarhus*<sup>483</sup> concede los derechos públicos en materia de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en los procesos de toma de decisiones gubernamentales. El artículo 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea otorga a *"todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, (...) el derecho de acceso a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su medio"*; el artículo 15 del Tratado de la Unión por su parte apunta que este derecho está *"sujeto a los principios y las condiciones que deberán definirse"* en la legislación<sup>484</sup>. Más tarde, el 27 de noviembre de 2008, el Consejo de Europa adoptó por primera vez un tratado sobre el derecho a la información: el Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Públicos.<sup>485</sup>

---

principio básico de la ley es que toda persona tiene derecho a acceder a los documentos estatales y municipales y de estar presente en las sesiones de los tribunales y las asambleas elegidas.

<sup>483</sup> La Convención sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE), conocida normalmente como el Convenio de Aarhus, fue firmada el 25 de junio de 1998 en la ciudad danesa con este nombre. Entró en vigor el 30 de octubre de 2001. abril de 2008, había sido firmada por 40 países (fundamentalmente de Europa y Asia Central) y por la Comunidad Europea y había sido ratificada por 41 países.

<sup>484</sup> El Reglamento n.º 1049/2001 de 30 de mayo de 2001 define el derecho de acceso a los documentos de las tres instituciones: Parlamento Europeo, Consejo y Comisión; para el resto de órganos y agencias de la Unión Europea no existe norma alguna que establezca tal derecho. También se puede destacar la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público que establece las normas y prácticas de acceso a los recursos de información del sector público para su posterior explotación.

<sup>485</sup> Este Convenio fue firmado en Tromsø, el 18 de junio de 2009; destacamos algunos párrafos de la parte preliminar muy elocuentes de la importancia que se da al derecho a la información: *"Considerando la importancia de la transparencia de autoridades públicas en una sociedad democrática y pluralista; Considerando que el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos: i) proporciona una fuente de información para el público; ii) ayuda al público a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas; iii) fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de autoridades públicas, ayudando así a que se afirme su legitimidad; Considerando, por lo tanto, que todos los documentos públicos son en principio públicos y solamente pueden ser retenidos para proteger otros derechos e intereses legítimos (...)"*. Disponible en:

[http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_desarrollos\\_convenio\\_consejo\\_europeo.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf)

En España podemos destacar el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado que en su artículo 2 dice que *“está integrado por un conjunto de programas para mejorar la calidad de los servicios públicos, proporcionar a los poderes públicos información consolidada para la toma de decisiones al respecto y fomentar la transparencia mediante la información y difusión pública del nivel de calidad ofrecido a los ciudadanos”*.

También se puede destacar la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Esta norma se suma a la misma línea de actuación que el derecho comparado que acabamos de mencionar<sup>486</sup> estableciendo el derecho a acceder a la información pública como derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo. Actualmente más de 90 países cuentan con legislación de libertad de información, y otros 14 están actualmente en proceso de aprobarla.

Este “derecho a saber” no es una novedad del gobierno abierto y de hecho su desarrollo se produce al margen de las TIC y a través de procedimientos y medios tradicionales. Sin embargo, la aparición de las TIC ayudan a hacer efectivo este derecho llegando incluso a impulsar un cambio en la forma de gobernar. Efectivamente, el modo de tomar decisiones varía al contar los ciudadanos con herramientas para controlar la información.

---

<sup>486</sup> *“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos. Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico”*. Preámbulo Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno BOE Nº. 295 Martes 10 de diciembre de 2013.

## La visión de la “Nueva Gestión Pública

La visión de la “Nueva Gestión Pública” es una línea de pensamiento político que apuesta por una modernización administrativa de la Administración Pública. Parte de la consideración del ciudadano como cliente al que se presta un servicio desde corporaciones público-privadas<sup>487</sup>.

Esta relación gobernante-gobernado se transforma análogamente en la relación empresa-cliente. La administración pública como “empresa” ofrece a su “cliente” (el ciudadano) diversas herramientas de comunicación que permitan realizar quejas, reclamaciones o sugerencias. Esta relación se realiza a través de un sistema regulado y con un procedimiento (el administrativo) establecido al detalle.

La Nueva Gestión Pública está inspirada en el pensamiento mercantilista de la década de los años 80 que se utilizó en defensa de la economía liberal: los años 70 supusieron una fuerte crisis de gobernabilidad debido a un convulso escenario internacional (guerra de Vietnam, crisis del petróleo, guerra fría, escándalo Watergate), y, ante estos problemas, algunos autores liberales como HUNTINGTON, CROZIER y WATANUKI<sup>488</sup> proponían una mejor gestión pública de las administraciones que supusiera un reforzamiento de las instituciones democráticas.

Como apunta GARCÍA SÁNCHEZ: *“La pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano viene acompañado de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia. Estas nuevas demandas, cada vez más importantes como consecuencia de la magnitud del déficit público en prácticamente la totalidad de países, tuvieron en un primer momento un importante impacto en los procesos de construcción*

---

<sup>487</sup> Se entiende que son servicios de titularidad pública gestionados a través de entidades privadas bien mediante concesión o contratos administrativos.

<sup>488</sup> CROZIER, M., HUNTINGTON, S.P. y WATANUKI, J., *Crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the trilateral commission*. New York University Press. New York, 1975.



*de políticas públicas, pero en la actualidad no se circunscriben únicamente a la esfera política o ministerial, sino que se han ampliado a todas las actuaciones de la administración en sus diferentes órdenes territoriales. Así, las administraciones estatales, autonómicas, provinciales y locales se ven envueltas en procesos de regeneración, de cambio. Nuevos patrones de actuación y comportamiento, comunes internacionalmente, son los que han llevado a diseñar un nuevo sistema operativo público, una nueva filosofía de actuación: la nueva gestión pública.*<sup>489</sup>.

En palabras de HOOD<sup>490</sup> la Nueva Gestión Pública es un *matrimonio* entre el Nuevo Institucionalismo y la gerencia profesional. Para el Nuevo Institucionalismo la “institución” es el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos, que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento<sup>491</sup>. Por ello, son de gran relevancia, pues frente a la teoría de la elección racional que considera que las decisiones colectivas no son más que meros agregados de los intereses individuales, los defensores del Nuevo Institucionalismo entienden que las instituciones tienen una lógica propia que condiciona las preferencias individuales<sup>492</sup>. La gerencia profesional por su parte se define a partir de las ideas Neo-Tayloristas<sup>493</sup> y se centra en el estudio de la organización burocrática interna de la administración, abogando por romper las “aparentes” diferencias de gestión entre el sector privado y el sector público como explica ARELLANO<sup>494</sup>.

Hasta la fecha, las actuaciones que se han llevado a cabo bajo esta visión de la “Nueva Gestión Pública” podrían dividirse en dos tipos. Por un lado, actuaciones y medidas

---

<sup>489</sup> GARCÍA SÁNCHEZ, I., *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2007.

<sup>490</sup> HOOD, C., “A Public Management for All Seasons?”. En *Public Administration*, vol. 69, march 1991.pp. 3-19.

<sup>491</sup> SERNA, M. S., “El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº. 20, 2001. pp. 1-19.

<sup>492</sup> LAPSLEY, I. y OLDFIELD, R., “Transforming the Public Sector: Management Consultants as Agents of Change”, En *The European Accounting Review*, vol. 10, nº 3, 2001. pp. 523-543.

<sup>493</sup> POLLITT, C., *Managerialism and the Public Sector*. Blackwell. Oxford, 1993.

<sup>494</sup> ARELLANO, D., “Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 23, 2002. México.pp. 1-21.

administrativas que han supuesto una apertura al mercado de ámbitos habitualmente sometidos a los procesos de gestión pública: es el caso de las privatizaciones, de la utilización de figuras contractuales que permiten la gestión indirecta de los servicios públicos (contratos administrativos), o la concurrencia competitiva entre sector público y privado allí donde pueden optar a la oferta de servicios. Por otro lado, está la asimilación de técnicas empresariales aplicadas al ámbito público. En este aspecto podemos citar la dirección estratégica como técnica directiva, el establecimiento de sistemas de control interno de los entes públicos, técnicas presupuestarias y contables nuevas, la utilización de indicadores de gestión, etc.

Algunos autores<sup>495</sup> ponen de relieve el fracaso de los diversos modelos de reforma que han supuesto algunas de las fórmulas aplicadas bajo el “paraguas” de la Nueva Gestión Pública. RAMIÓ y SALVADOR<sup>496</sup> destacan algunos de los defectos de estas medidas de reforma de las administraciones.

La aparición de las TIC y del e-gobierno supusieron el golpe de gracia para una línea de actuación con síntomas de agotamiento. La Nueva Gestión Pública, a pesar de aportar diversas y numerosas actuaciones dirigidas a reducir las ineficiencias de la burocracia en la gestión pública se ha visto superada por un concepto más amplio y colaborativo. El ciudadano ya no es un mero receptor de un servicio público sino que puede formar parte de los procesos de formación de esos servicios y de esas políticas públicas.

---

<sup>495</sup> RAMÍREZ ALUJAS, A.: “Gobierno Abierto y modernización de la Gestión Pública...”. *Op. Cit.* p. 104.

<sup>496</sup> Se pueden destacar: 1) Ausencia de control democrático de las instituciones; 2) Tendencia a la fragmentación y dificultad en la coordinación; 3) Ausencia de información sobre objetivos y actuaciones de las entidades; 4) Generación de conflictos interadministrativos e intergubernamentales; 5) Generación de externalidades negativas sobre el resto del sistema cuando se centran de forma descontextualizada y egoísta en resolver sus problemas; y 6) Atracción de intereses políticos y corporativos que pueden implicar prácticas de corrupción. Estos defectos también se dan en los dispositivos y prácticas administrativas desarrolladas bajo el influjo de la Nueva Gestión Pública como la externalización de servicios o outsourcing; o los contratos de desempeño. RAMIÓ, C. y SALVADOR, M., *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. CIDOB. Barcelona, 2005. pp. 96 y ss.

### 3.1.3.- Delimitación conceptual del Gobierno Abierto

Llegar a un concepto de Gobierno Abierto no es sencillo. A pesar de que con el tiempo se ha ido avanzando en su estrecha vinculación con la transparencia, GASCÓ-HERNÁNDEZ<sup>497</sup> destaca el hecho de que no podemos hablar todavía de una propuesta conceptual consensuada. Al tratarse de una teoría elaborada por distintos autores y organizaciones, el concepto de open government se vincula a una serie de principios no siempre coincidentes. Lo explicaremos a continuación.

El impulso del concepto de gobierno abierto en su historia reciente ha estado en manos de la sociedad civil (iniciativas ciudadanas, informes independientes, etc.), hasta que pasa a formar parte de las instituciones con la aprobación de una directiva del gobierno de los Estados Unidos en 2009<sup>498</sup>. En esa directiva, el Presidente Obama asumía el compromiso de establecer un sistema de transparencia, participación ciudadana y colaboración para restaurar la confianza, fortalecer la democracia y mejorar la eficacia del gobierno<sup>499</sup>. Pero lo más importante no eran las declaraciones de intenciones, sino

---

<sup>497</sup> GASCÓ-HERNÁNDEZ, M., "Qué es el Gobierno Abierto (y qué no lo es)". En CALDERÓN AVELLANEDA, C., *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de "Open Government" para gobernantes y ciudadanos*. GOBERNA América Latina - Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid, 2014. p. 13.

<sup>498</sup> Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto que el Presidente de EEUU, Barack Obama, promulgó el 21 de enero de 2009. Del mismo surge una Directiva que han de cumplir las Agencias. Disponible en: [https://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment)

<sup>499</sup> "Mi administración está comprometida a crear un nivel sin precedentes de apertura en el gobierno. Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y la eficacia en el gobierno (...) El gobierno debe ser transparente. La transparencia promueve la rendición de cuentas y proporciona información a los ciudadanos acerca de lo que su gobierno está haciendo. La información mantenida por el Gobierno Federal es un bien nacional. Mi administración tomará las medidas apropiadas con la ley y la política, para divulgar rápidamente la información en formas que el público puede fácilmente encontrar y utilizar. Los Departamentos ejecutivos y agencias deben aprovechar las nuevas tecnologías para poner información sobre sus operaciones y decisiones en línea y disponible para el público. Los Departamentos ejecutivos y agencias también deben solicitar la opinión del público para identificar la información de mayor utilidad para el público. El gobierno debe ser participativo. El compromiso público mejora la eficacia del Gobierno y de mejora de la calidad de sus decisiones. El conocimiento está ampliamente disperso en la sociedad, y los servidores públicos se benefician del acceso a ese conocimiento disperso. Los Departamentos ejecutivos y agencias deben ofrecer mayores oportunidades a los estadounidenses para participar en la formulación de políticas y proporcionar a su Gobierno los beneficios de su experiencia e información colectivas. Los Departamentos ejecutivos y agencias también deben solicitar la opinión del público sobre cómo podemos aumentar y mejorar las oportunidades para la participación pública en el Gobierno. El gobierno debe ser colaborativo. La colaboración involucra activamente a los estadounidenses en la labor de su Gobierno. Los Departamentos ejecutivos y agencias deben utilizar herramientas innovadoras, métodos y sistemas de cooperar entre sí,

las obligaciones que imponía a las distintas agencias en el cumplimiento de este modelo de gobierno.

El empuje del gobierno de Obama tuvo eco en el ámbito internacional y países como Brasil, México o el Reino Unido impulsaron la “Open Government Partnership” (OGP en adelante) o Alianza el Gobierno Abierto<sup>500</sup>. Ésta se creó en el año 2011 como parte de un esfuerzo de la sociedad civil para fomentar que los gobiernos sean más transparentes, eficaces y responsables. Los gobiernos que forman parte de esta organización asumen una declaración a favor de los principios de la transparencia, la participación y la innovación y se comprometen a aprobar y desarrollar su propio plan de acción. Los planes de acción incluidos dentro de OGP deben incluir compromisos<sup>501</sup> medibles y viables, además de tener una duración predeterminada y que ayuden a cumplir los objetivos de transparencia y rendición de cuentas.

Hacemos mención aquí del Memorándum de Obama porque aporta los rasgos esenciales de la noción de Gobierno Abierto. Así, y utilizando aportaciones de autores como NIXON<sup>502</sup>, LATHROP y RUMA<sup>503</sup> el concepto de open government es un nuevo modelo de gobierno propiciado por la aplicación de las TIC a la vida política en el que la ciudadanía se constituye como uno de los pilares fundamentales del funcionamiento del sistema a través de la transparencia informativa, la participación y la colaboración.

---

*en todos los niveles de gobierno y con las organizaciones sin fines de lucro, empresas y particulares en el sector privado. Los Departamentos ejecutivos y agencias deben solicitar la opinión pública para evaluar y mejorar su nivel de colaboración e identificar nuevas oportunidades de cooperación”. Ibídem (traducción propia).*

<sup>500</sup> La Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership: OGP) comenzó en 2011 con el fin de servir de plataforma internacional para reformadores domésticos comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejorar en su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. La implantación de la OGP en 63 países supone el trabajo conjunto de gobierno y sociedad civil en el desarrollo de reformas ambiciosas en torno al gobierno abierto. <http://www.opengovpartnership.org/es>

<sup>501</sup> Estos compromisos se agrupan en un itinerario definido en cuatro niveles de desarrollo: inicial, intermedio, avanzado y de innovación.

<sup>502</sup> NIXON, P. G., KOUTRAKOU, V. N. y RAWAL, R. (ed.), *Understanding e-government in Europe: issues and challenges*. Routledge. Londres, 2010.

<sup>503</sup> LATHROP D., y RUMA, L., *Open Government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. O’ Reilly Media. Beijing, 2010.

Se podría decir que el gobierno abierto es la nueva forma de entender la gobernabilidad y la gobernanza que se produce a consecuencia de la apertura de los asuntos públicos a los ciudadanos. Como las TIC han puesto a disposición de la sociedad civil las herramientas que posibilitan la generación de conocimiento, interacción, organización, participación y colaboración en tiempo real y a escala global, se produce una nueva forma de gobernar en la que se rompe el esquema tradicional del ciudadano como cliente. Como dirán CALDERÓN y LORENZO *“Open Government es colocar el resultado por delante del procedimiento, es abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto administrado por el de ciudadano.”*<sup>504</sup>

Sin embargo, el gobierno abierto no se orienta exclusivamente hacia los ciudadanos puesto que –al igual que el gobierno electrónico- implica mejoras en las relaciones entre las propias administraciones públicas y con el resto de las organizaciones públicas y privadas rompiendo las barreras en la comunicación y la gestión de los asuntos públicos.

La aplicación del modelo de gobierno abierto a una administración pública implica profundos cambios. Así lo recordaba una recomendación de la OCDE en 2009: *“la incorporación de las TIC en los procesos democráticos por lo general requiere cambios estructurales y la reforma procesal”*<sup>505</sup>. Efectivamente, para pasar de la teoría a la práctica o de esos valores (presentes en esta doctrina política), a los hechos, se requieren compromisos normativos que obliguen a los poderes públicos y que vayan modificando su funcionamiento, organización, procesos y formas de relación. De esta manera podríamos decir que, en primer lugar, sería necesario lograr un *cambio cultural*,

---

<sup>504</sup> Y continúa: *“Open Government es la aplicación de la cultura dospuntocera a la administración pública y al gobierno, una administración en la que los procesos estén en permanente fase de beta y donde los mismos pueden ser mejorados por la interacción permanente con los ciudadanos”*. LORENZO, S., CALDERÓN, C. (Coord.) *Open government: gobierno abierto*. Algón. Jaén, 2010.

<sup>505</sup> En su punto 63 dice así: *“La E-democracia prospera mejor donde hay la voluntad política y liderazgo para hacer que funcione con eficacia mediante la introducción de los cambios estructurales necesarios para tener en cuenta las opiniones expresadas. La incorporación de las TIC en los procesos democráticos por lo general requiere cambios estructurales y la reforma procesal”*. Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la democracia electrónica (e-democracia) (Adoptada por el Comité de Ministros el 18 de febrero 2009). Disponible en:

[http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009\\_1\\_and\\_Accomp\\_Docs/Recommendation%20CM\\_Rec\\_2009\\_1E\\_FINAL\\_PDF](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF)

para que el objetivo primordial de la Administración y todos los que trabajan en la misma sea realmente el servicio al ciudadano. Conseguir que el ciudadano sea el centro de la gestión es una revolución cultural tanto en la forma de hacer las cosas, como en las actitudes de los trabajadores. En segundo lugar, la transformación hacia un modelo de gobierno abierto pasaría por un *cambio en los procesos* con el fin de que estén diseñados con el ciudadano como centro de la gestión. En tercer lugar, es preciso un *cambio organizativo* ya que las organizaciones públicas, acostumbradas a modelos jerárquicos, deben evolucionar a un modelo en red orientado a proyectos y la consecución de resultados. Por último, el gobierno abierto implicaría un *cambio en las formas de relación* pues las TIC modifican en varias de las fases de los procesos, la interlocución con la administración.

En resumen, para el presente trabajo de investigación vamos a utilizar la completa definición que hace GASCÓ de Gobierno Abierto: *“un modelo de gobierno que persigue maximizar el valor público promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas y la participación y la colaboración y, a través de la priorización de un uso intensivo de la tecnología, apostando por el co-gobierno y, en este sentido, instaurando una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable”*<sup>506</sup>.

### **3.2.- EL IMPACTO DE LAS TIC EN LAS INSTITUCIONES: LOS TRES PRINCIPIOS DEL GOBIERNO ABIERTO**

Existe consenso entre la gran mayoría de los autores en que si el gobierno abierto constituye el eje articulador para mejorar las capacidades del Gobierno y modernizar las administraciones públicas, los pilares que lo configuran son la transparencia y apertura, la participación y la colaboración<sup>507</sup>. Estos tres principios, son, por lo tanto, las tres expresiones de cómo TIC afectan en las instituciones democráticas.

---

<sup>506</sup> GASCÓ-HERNÁNDEZ, M., “Qué es el Gobierno Abierto...”. *Op. cit.* p. 20

<sup>507</sup> Éstos son los tres grandes principios y valores del gobierno abierto como destaca la Administración Obama en su apuesta por el Open Government que realizó en 2009.

En el presente epígrafe vamos a realizar una breve descripción de cada uno de estos principios con el fin de cerrar el concepto de gobierno abierto. En los apartados siguientes trataremos con detalle cada uno de ellos.

### 3.2.1.- El principio de transparencia

El principio de transparencia es la expresión más efectiva del derecho de acceso a la información pública a la que hemos aludido anteriormente. Por este principio se establece que la información de los asuntos públicos (la que manejan las administraciones y distintos entes públicos) pertenece a los ciudadanos y es un activo al servicio de la sociedad. El creciente uso de internet hace posible el acceso a fuentes de información alternativas a los tradicionales medios de acceso a información (medios de comunicación, bibliotecas, catálogos de información, etc.). El acceso a estos va más allá de los límites de las instituciones y abre el paso a nuevas formas de rendición de cuentas.

Como dijimos, este derecho de acceso a la información pública no es una novedad del gobierno abierto. La aportación principal del gobierno abierto a este derecho es que lo hace efectivo gracias a las TIC y su aplicación a la vida democrática. El alcance y rapidez con que las TIC ponen al servicio de los ciudadanos la información de los asuntos públicos, transforma la manera de gobernar: el cambio va más allá de lo procedimental, suponiendo un verdadero cambio organizativo. Para los gestores públicos no es lo mismo decidir siendo conscientes de que el control y la rendición de cuentas de las políticas que van a aplicar van a estar sometidas a control público de manera casi instantánea<sup>508</sup>.

---

<sup>508</sup> Es significativo el Preámbulo de la Ley Española 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: *“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

A la hora de abordar el principio de transparencia conviene distinguir entre el derecho al acceso a la información pública y un principio de transparencia activa. El acceso a la información pública permite a cualquier ciudadano obtener, mediante solicitud previa, la información pública sin necesidad de invocar motivo. La transparencia activa, en cambio es una obligación de proporcionar aquella información de mayor relevancia sin necesidad de que nadie lo solicite. Volveremos más adelante sobre esta distinción entre transparencia activa y pasiva.

Pero la transparencia no es sin más compartir con todo quien lo solicite una información pública, ni de manera proactiva informar de cualquier asunto. Si decíamos antes que el gobierno abierto transforma la manera de gobernar, la transparencia como pilar constitutivo del Open Government va más allá de ser una administración “abierta y disponible a la búsqueda de datos”: la información de los asuntos públicos<sup>509</sup> ha de darse y compartirse de una determinada manera. Para que la información sea realmente transparente ésta ha de ser clara<sup>510</sup>, actualizada, objetiva, veraz, de calidad y –como aporta CUNILL GRAU<sup>511</sup>– relevante, accesible y exigible.

La accesibilidad supone establecer el conjunto de requisitos que garantizan que todas las personas puedan ejercer sus derechos de acceso a la información pública en igualdad de condiciones<sup>512</sup>. Este libre acceso a la información se configura como un elemento

---

<sup>509</sup> Por “información pública” nos referimos a los datos que maneja la administración bien tengan una relevancia económica o política.

<sup>510</sup> Por claridad se entiende que la información tiene que hacerse de forma comprensible para los ciudadanos de manera que se eviten los tecnicismos, o las complicaciones técnicas o conceptuales. Lo que se persigue más que una expresión técnica exacta es la comprensión efectiva por parte del ciudadano. La claridad también implica la capacidad de transformar la información en conocimiento. En este sentido las TIC ofrecen servicios para almacenar la información y acceder de forma rápida y segura.

<sup>511</sup> CUNILL GRAU, N., “La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad?” En *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, nº 8, 2006. Santiago de Chile. pp. 22-44.

<sup>512</sup> Estas condiciones y requisitos mínimos se regulan en la ley 11/2007 de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos a la que nos hemos referido anteriormente. También se regulan las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad en el Real Decreto Real Decreto 1494/2007 de 12 de noviembre. Este decreto establece unos requisitos mínimos para accesibilidad basándose en los criterios de la Iniciativa de Accesibilidad a la Web (Web Accessibility Initiative) del Consorcio Mundial de la Web (WorldWide Web Consortium). En función de dichas pautas, la Iniciativa de Accesibilidad a la Web determina tres niveles de accesibilidad: básico, medio y alto, que se conocen como niveles A, AA o doble A y AAA o triple A. Estas pautas se incorporan a España a través de la Norma UNE 139803:2004, que establece tres niveles de prioridades. De esta manera se especifica el grado de accesibilidad para las páginas de internet de las administraciones pública estableciendo como



clave que conviene establecer normativamente. El medio a través del cual se hace llegar la información a los ciudadanos debe ser sencillo: ha de estar estructurado y sistematizado<sup>513</sup>. Como la administración tiene capacidad para ofrecer información en gran cantidad, es conveniente que la legislación establezca las condiciones en que se traslada esta información. Se traicionaría la naturaleza propia del Gobierno Abierto si el acceso a la información fuera en “bruto”, sin afán de facilitar el acceso a los datos relevantes o, por lo menos, facilitando la búsqueda mediante herramientas de catalogación o índices<sup>514</sup>.

La propia complejidad de la Administración dificulta la accesibilidad y condiciona los elementos que hay que regular para que haya un efectivo acceso a la información. El ciudadano no conoce los procedimientos internos de la administración y se dirige a un solo interlocutor cuando en realidad está actuando con un entramado con distintas capas, cuya interconexión resulta necesaria para garantizar el acceso. Por este motivo, cuando un ciudadano reclame información concreta de la que no dispone el receptor de esa petición, éste deberá verse obligado a remitir dicha solicitud al órgano o entidad que la posea y de todo este proceso se deberá dar cuenta al solicitante justificando la imposibilidad de hacerlo cuando sea necesario. Este tipo de supuestos específicos deben estar regulados para hacer efectivo el acceso a la información.

Los beneficios del principio de transparencia del gobierno abierto son numerosos. La transparencia mejora la gestión interna de las administraciones públicas. Si los gestores públicos tienen la obligación de proporcionar información a la sociedad de manera clara, sencilla, accesible, entendible y proactiva, es evidente que también cuentan con esa información para conocer los resultados de sus acciones. Junto a esto, una mejor

---

nivel mínimo el cumplimiento de las prioridades 1 y 2 de la Norma UNE 139803:2004; REAL DECRETO 1494/2007, de 12 de noviembre, *por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social*.

<sup>513</sup> Son imprescindibles las herramientas que faciliten buscar esta información de manera eficaz. No se exige a las Administraciones Públicas que desarrolle las herramientas para convertir la información en bruto en información útil: en los últimos años la iniciativa privada ha realizado esta tarea de manera más eficiente.

<sup>514</sup> Un ejemplo concreto de cómo estructurar la información y hacerla accesible es la obligatoriedad legal de tener un punto de acceso único, con un depósito centralizado de los datos y documentos necesarios.

evaluación de las políticas públicas es uno de los resultados más claros de la transparencia. Por otro lado, la transparencia ayuda a contrarrestar el sistema de “pesos y contrapesos” (check and balances) entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Suele ser frecuente que se usen mayorías absolutas para bloquear una comisión de investigación por ejemplo, o imponer nombramientos de personas afines en órganos de control (desnaturalizando la misión del propio órgano) o gobernando a través de decretos leyes. Gracias a la transparencia estas actuaciones se muestran en el escaparate público con más facilidad y tiene un mayor coste político para el que los realiza.

Se puede decir, por tanto, que la transparencia es el eje fundamental del gobierno abierto. El incremento de la información sobre la organización y actuación de los poderes públicos es la pieza clave sobre la que se asienta el buen gobierno y la buena administración. La transparencia genera confianza en la ciudadanía pues ofrece el conocimiento directo sobre los procedimientos y sus decisiones. Como explica ALLI<sup>515</sup> la gestión transparente es vulnerable a la crítica y al desprestigio de los agentes públicos por incrementar el conocimiento, pero menos dañosa que su falta, que levanta suspicacias y sospechas adicionales a la ineficiencia, favorables a la consideración de un abuso de poder interesado por motivos inconfesables o, sencillamente, porque oculta prácticas de corrupción o favoritismo. Junto a su papel limitador del abuso o la corrupción, explica CASTEL<sup>516</sup>, la transparencia es una herramienta de cambio en la gestión pública, pues al establecer la rendición de cuentas promueve el reequilibrio en las relaciones de poder y una mayor eficiencia en las políticas públicas al generar una competencia entre servidores públicos.

Se dice que la transparencia es la base del Gobierno Abierto porque ni la participación, ni la deliberación o la colaboración son posibles si no existe información abierta y

---

<sup>515</sup> ALLI ARANGUREN, J.C. “El control y la transparencia administrativa, medios contra la corrupción”. En ARENILLA SÁNCHEZ, M., y otros (Coord.), *La Administración Pública entre dos siglos*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2010. pp. 205-227.

<sup>516</sup> CASTEL GAYÁN, S., “Gobierno abierto en el Estado autonómico: régimen jurídico y estrategias”. En *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº monográfico XIV, 2013. Zaragoza. pp. 159-201

disponible para los ciudadanos. Por eso CAMPOS y COROJÁN<sup>517</sup> consideran como un elemento clave la apertura de datos, y llegarán a decir que no existe gobierno abierto si no se dan dos requisitos: un acceso libre, abierto y gratuito a datos y a toda la información relacionada (open data), y los mecanismos necesarios para la participación y acción de los ciudadanos con esos datos (open action).

## **A.- La apertura de datos: Open Data**

El concepto “Open Data” hace referencia a la expresión en inglés que significa “datos abiertos”. Es el movimiento que persigue la apertura pública de datos (de la información de los asuntos públicos). Así, se entiende que son datos Abiertos (open data) aquellos que pueden ser libremente utilizados, reutilizados y redistribuidos por cualquier persona. Esta apertura de los datos se ha de realizar según la forma expresada en la filosofía “Open Data”<sup>518</sup>. “Open Data” hace referencia a la apertura de procesos y el uso de redes sociales y plataformas de participación ciudadana (Open Action): con el objeto de facilitar la participación de la ciudadanía en las decisiones del Gobierno y la colaboración en el proceso de formulación de políticas y ejecución de políticas públicas<sup>519</sup>. Se entiende que éstas deben tener como objetivos fundamentales la apertura y acceso a bases de datos del gobierno para que la ciudadanía tenga un mejor conocimiento de la actividad del sector público, facilite la creación de productos y servicios de información de valor añadido, y favorezca la competencia del mercado. La

---

<sup>517</sup> CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. y COROJÁN, A., “Estado del arte del gobierno abierto: promesas y expectativas”. En *La promesa del Gobierno Abierto*, 2012. Disponible en: [http://www.academia.edu/3228327/Estado\\_del\\_arte\\_del\\_Gobierno\\_abierto\\_promesas\\_y\\_expectativas](http://www.academia.edu/3228327/Estado_del_arte_del_Gobierno_abierto_promesas_y_expectativas)  
1

<sup>518</sup> Un dato es considerado abierto cuando existen tres condiciones: 1) Disponibilidad y acceso: el dato tiene que estar disponible en la Internet (online), integralmente, sin limitaciones de acceso. 2) Reutilización y redistribución: el dato tiene que ser ofrecido en condiciones y en un formato conveniente, que permitan su reutilización, combinación con conjuntos de datos de diferentes orígenes, su difusión y redistribución. Esto significa que los datos deben ser preferiblemente procesable por máquinas, en formato no-propietario, y no cubierto por licencias que puedan limitar su uso. 3) Participación universal: el dato tiene que estar disponible sin limitaciones de uso, todos deben poder usar, reutilizar y redistribuir la información, sin discriminación con las áreas de actuación, personas o grupos. OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. Disponible en: <https://okfn.org/opendata/>

<sup>519</sup> GUEMES, M. C. y RAMÍREZ ALUJAS, A., “Gobierno Abierto, reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana”. En *La promesa del Gobierno Abierto*. ITAIP. México y Chile, 2012. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>.

legislación relacionada con el Open Data debe garantizar la fiabilidad de los datos, determinar el tipo de licencia bajo el que deben distribuirse esos datos, establecer criterios de prioridad, etc.

El argumento principal del movimiento Open Data<sup>520</sup> es que los gobiernos son los depositarios y custodios de la información, y que ésta pertenece al público. Gracias a las TIC, el público pueden trabajarlos y procesarlos de forma colaborativa, de forma que debe estar a disposición de asociaciones para que los utilicen y distribuyan entre los grupos de interés.

Para una correcta política de Open Data se plantean los siguientes procesos:

- 1) **Selección de datos:** como las administraciones públicas manejan una gran cantidad de información es esencial que, para que ésta se transforme en conocimiento, en primer lugar identificar y priorizar la información (analizar esos datos) y, en segundo lugar, seleccionar las fuentes de información (verificar su fiabilidad, revisar su actualización, entre otros procesos).
- 2) **Extracción de datos:** cuando se han seleccionado los datos y verificado las fuentes se procede a su extracción. En este proceso se pueden distinguir dos tipos de datos: los que originariamente han sido generados digitalmente y los que han sido generados en formato físico (en este último caso es necesario un proceso de digitalización).
- 3) **Catalogación de datos:** este proceso consiste en el tratamiento de la información para que esté sistematizada y accesible. La catalogación supone “limpiar” e indexar la información para que ésta se encuentre disponible en un formato asequible al usuario. Supone la utilización de “metadatos”<sup>521</sup> que simplifican y

---

<sup>520</sup> PELED, A., “Re-Designing Open Data 2.0”. En *Journal of eDemocracy*, nº 5 (2), 2013.p. 188.

<sup>521</sup> Uno de los principales estándares para crear estructuras de metadatos es la norma ISO/IEC 11179 “Metadata Registry Standard” que establece algunas reglas de creación de los metadatos de gestión documental.

ordenan el acceso a la información. Hay estructuras de metadatos diferentes en función del tipo de información que se trate<sup>522</sup>.

- 4) **Almacenamiento de datos:** es la utilización de tecnologías de Big Data<sup>523</sup> para poder utilizar racional y eficazmente la ingente cantidad de información de que se dispone.
- 5) **Búsqueda de datos:** se trata del principal proceso para transformar la información en conocimiento útil. Para la búsqueda de datos se utilizan los llamados lenguajes de recuperación<sup>524</sup>, la “web semántica”<sup>525</sup>, o motores de búsqueda que utilizan las redes sociales.
- 6) **Generación de conocimiento:** es el proceso por el cual la Administración usa y analiza los datos para su propia gestión. Para conseguir generar conocimiento los datos han de ser enriquecidos mediante tecnologías de *Linked Data*<sup>526</sup> que

---

<sup>522</sup> Para la información de tipo documental se usa la norma UNE-ISO 23081-1 y la norma UNE-ISO 23081-2; Para la información de tipo geográfico se utiliza la norma ISO 19115:2003 denominada “Geographical Information Metadata” que proporciona una guía sobre la identificación, extensión, calidad, modelo espacial y temporal, referencia espacial y distribución de datos geográficos digitales; para la información relacionada con la identificación y descripción se utiliza un modelo de metadatos *Dublin Core*, propuesto por Dublin Core Metadata Initiative ([www.dublincore.org](http://www.dublincore.org)); por último la información relacionada con los recursos digitales educativos se utiliza un estándar abierto e internacionalmente reconocido para la descripción de “objetos de aprendizaje”: IEEE 1484.12.1:2002. Para imágenes se utiliza el modelo de metadatos EXIF (Exchangeable Image File Format) o XMP (Adobe’s Extensible Metadata Platform). Para archivos de audio se utiliza el modelo de metadatos BWF (Broadcast Wave Format)

<sup>523</sup> *Big Data* es un término que hace referencia a volúmenes de datos cuyo tamaño excede las capacidades de gestión y procesamiento en un tiempo aceptable. El concepto no sólo hace referencia a la dimensión y tamaño de la información sino también a la velocidad en su tratamiento y actualización

<sup>524</sup> Los “lenguajes de recuperación” están orientados a la extracción de la información relacionada mediante técnicas de “linked data”. Los lenguajes de recuperación más utilizados son: RDQL (RDF Data Query Language), desarrollado por HP y cedido al World Wide Web Consortium; SPARQL; XQuery; OWL (lenguaje de ontologías Web)

<sup>525</sup> “La web semántica es un área pujante en la confluencia de la Inteligencia Artificial y las tecnologías web que propone introducir descripciones explícitas sobre el significado de los recursos, para permitir que las propias máquinas tengan un nivel de comprensión de la web suficiente como para hacerse cargo de una parte, la más costosa, rutinaria, o físicamente inabarcable, del trabajo que actualmente realizan manualmente los usuarios que navegan e interactúan con la web”. CASTELLS, P. “La web semántica”. Escuela Politécnica Superior. Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: <http://www.ii.uam.es/~castells>

<sup>526</sup> *Linked Data* es el conjunto de prácticas en la publicación de información en la web que hace posible generar conocimiento a través de la conexión con otros datos que no estaban previamente relacionados.

permitan relacionar contenidos. También se utilizan tecnologías de *Data Mining*<sup>527</sup> (minería de datos).

- 7) **Herramientas de presentación y consulta:** son los medios que hacen asequible y “amigable” el acceso a la información. Estas tecnologías persiguen la fácil utilización y acceso de la información ya estructurada. Estas herramientas han de adaptarse a las necesidades de los usuarios y por lo tanto están en permanente actualización. Nos referimos a los formatos de presentación de la información, el acceso a través de diversos canales, la disponibilidad en distintos idiomas y la inclusión de mecanismos para personas con discapacidad.
- 8) **Protección de datos y seguridad:** el último proceso es conseguir una exhaustiva protección de los datos para garantizar la privacidad de los ciudadanos. En este proceso intervienen las tecnologías que permiten automatizar los controles y las limitaciones de uso en función del perfil de los usuarios.

La petición por parte de las organizaciones de la sociedad civil de que los gobiernos implanten sistemas de open data no ha hecho más que crecer en los últimos años. En 2015 se celebró la *Tercera Conferencia Internacional de Datos Abiertos*<sup>528</sup> en la que participaron más de 1.000 expertos de todo el mundo, procedentes de distintas área de gobierno y de la sociedad civil. En este evento se anunció el inicio de un proceso de consulta global para la creación de una *Carta Internacional sobre Datos Abiertos*<sup>529</sup>.

---

<sup>527</sup> *Data Mining* significa “minería de datos”: posibilita el conocimiento “oculto” entre una gran cantidad de información. El proceso de Data Mining tiene seis fases: 1) comprensión del negocio: establecimiento de los requisitos de la Administración en el tratamiento de su propia información; 2) Comprensión de los datos: análisis de la información evaluando su calidad y estableciendo primeras relaciones entre los datos; 3) Preparación de los datos: selección, limpieza y unificación de formatos; 4) Modelado: selecciona la técnica de modelado más adecuada para los objetivos que se persigue; 5) Evaluación del modelo: valoración de los resultados obtenidos en función del modelado escogido; 6) Implementación: implantación del modelado a la información.

<sup>528</sup> Se celebró en Ottawa (Canadá) el 29 y 30 de mayo de 2015. <http://opendatacon.org/>

<sup>529</sup> Esta iniciativa es promovida por el Gobierno de México, el de Uruguay, la Fundación Avina, la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA) y la Organización de Estados Americanos (OEA). <http://opendatacharter.net/>

Este documento pretende servir de base para que los gobiernos puedan sumarse al movimiento Open Data y encuentren algunas referencias concretas que les ayuden a tomar medidas para abrir sus datos. Así, se proponen en el documento cinco principios: 1) Establecer la apertura por defecto<sup>530</sup>; 2) principio de calidad y cantidad<sup>531</sup>; 3) principio de accesibilidad y usabilidad<sup>532</sup>; 4) principio de fortalecimiento democrático y mejora de la gestión pública<sup>533</sup>; y 5) principio de colaboración para el desarrollo y la innovación<sup>534</sup>.

## **B.- La transparencia informativa**

Ya hemos comentado con anterioridad que sin información disponible para los ciudadanos no es posible ni la deliberación ni la participación, por lo que podemos decir junto con otros autores como CHRISTMAS<sup>535</sup>, LINDSTEDT y NAURIN<sup>536</sup> o MEIJER<sup>537</sup> que la

---

<sup>530</sup> Si toda la información de los gobiernos es relevante para la sociedad, estos datos deben ser abiertos por defecto, lo que significa que estén disponibles sin necesidad de aprobación específica. Esto implica abrir por defecto no sólo la información del gobierno, sino también aquellos datos generados por organizaciones o empresas privadas que desarrollan servicios públicos. Se hace necesario, por tanto, disponer de las capacidades y herramientas que permitan la reutilización de la información, así de los cambios normativos que regulen las excepciones a la apertura, así como la seguridad y protección de los datos.

<sup>531</sup> Este principio hace referencia a la publicación de datos sin valor (inflación de datos), que debe corregirse mediante procesos de consulta entre gobiernos, ciudadanos y empresas que ayuden a identificar la demanda real de datos. Los datos publicados tienen que estar en el formato adecuado que permitan su reutilización. Junto a esto también se propone que se haga pública la documentación sobre el origen y estructura de los datos.

<sup>532</sup> Los datos deben servir para que ciudadanos, sociedad civil, sector privado y gobiernos puedan tomar decisiones con una mayor y mejor información. Por tanto, la información debe ser accesible y utilizable por todos estos sectores.

<sup>533</sup> La apertura de datos debe servir para fomentar el acercamiento entre gobernantes y gobernados. El análisis del impacto de las políticas de datos abiertos debe hacerse con una mínima regularidad para asegurar que las herramientas de open data contribuyen al fortalecimiento de la democracia.

<sup>534</sup> El potencial del open data debe servir para facilitar el crecimiento de los países de escasos recursos o con altos niveles de pobreza y para lograr un desarrollo sostenible. Para que el Open Data tenga más eficacia conviene concretar alianzas multisectoriales entre gobiernos, sociedad civil, sector privado y universidades, tanto locales como internacionales que permitan identificar áreas donde los datos puedan agregar mayor valor y generar las capacidades necesarias para que los datos puedan ser reutilizados en cada uno de los sectores. MONEO, A. "Cinco principios que definen el futuro de los datos abiertos". Disponible en: <http://blogs.iadb.org/abierto-al-publico/2015/07/07/5-principios-que-definen-el-futuro-de-los-datos-abiertos/>

<sup>535</sup> CHRISTMAS, L., "A New Age of Transparency and Let the Public Know", En *British Journalism Review*, nº 22, 2011. London. pp. 20-22.

<sup>536</sup> LINDSTEDT, C. y NAURIN, D., "Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption". En *International Political Science Review*, nº 31, 2010. pp. 301-322.

<sup>537</sup> MEIJER, A., "Understanding modern transparency". En *International Review of Administrative Sciences*, nº 76, 2009. pp. 255-269.

transparencia informativa es la base del gobierno abierto. Los gobiernos deben facilitar la información a los ciudadanos acerca de su gestión y hacerlo de forma completa y accesible. Esta transparencia contribuye en palabras de BEETHAM y BOYLE<sup>538</sup> a *“denunciar el despilfarro, a inhibir la corrupción y a poner de manifiesto errores de política antes de que se vuelvan crónicos”*. KAUFFMANN utiliza un sencillo experimento<sup>539</sup> para explicar la eficacia de la transparencia en las decisiones de gobierno. En multitud de cursos y conferencias realizaba la siguiente encuesta anónima entre los asistentes. Nos sitúa en un parking, estamos solos, y nos encontramos en el suelo un sobre que contiene 2.000 euros. Hay tres opciones ante este hecho: 1) buscar al guardia de seguridad y entregar el sobre; 2) Quedarse con el dinero y 3) Llevarse el sobre para decidir al día siguiente. En un escenario en el que se tiene la certeza de que nadie ha observado el hallazgo del dinero, un 30% (lo que denomina “luz verde”) entrega el dinero al guarda, un 20% admite que se lo queda (luz roja) y un 50% restante (luz

---

<sup>538</sup> BEETHAM, D. y BOYLE, K., *Cuestiones sobre la democracia. Conceptos, elementos y principios básicos*. Los libros de la catarata. Madrid, 1996.

<sup>539</sup> *“En muchos cursos y conferencias hacemos un experimento con la máquina de voto electrónico. En esta ocasión, no se puede hacer porque no disponemos de ella. Pero les voy a explicar en qué consiste este experimento y cuáles son sus resultados. Imagínense que usted es el último en salir del trabajo. Se dirige al parking para coger su moto, está solo, y al ir a cogerla ve un sobre en el suelo que contiene 20 billetes de 100 euros cada uno. La pregunta que hacemos es ¿cuál es su primera reacción? o ¿qué hace uno con el sobre?. Y para esta pregunta hay tres posibles respuestas: 1- Inmediatamente volver al edificio, hablar con el guardia de seguridad, entregar el sobre y al día siguiente averiguar si apareció el dueño del mismo. 2- El otro extremo es pensar que alguien ha tenido muy mala suerte, que no se ha encontrado al dueño y que, por ejemplo, el dinero se puede usar para la educación de los hijos. 3- La otra opción es cogerlo, pensar esa noche con la almohada y al día siguiente por la mañana decidir qué hacer. A la hora de hacer el voto electrónico, hay que tener muy en cuenta que cada uno tiene la certeza de que está solo. Mientras coge el sobre, no hay nadie que le pueda observar ni ningún tipo de cámaras. Por otro lado, el voto es completamente anónimo. Los resultados que hemos obtenido en las diferentes ocasiones que hemos hecho este experimento son los siguientes: 1/3 dice que vuelve inmediatamente al edificio para llevar el sobre (luz verde); 1/5 admite que se lo lleva (luz roja); 1/2 se lo piensa (luz amarilla). Más tarde, volvemos a hacer la misma pregunta pero con un cambio. En este caso, hay una pequeña probabilidad, alrededor de un 30%, de que hay una cámara oculta grabando. Es decir, existente un cierto monitoreo y la posibilidad de transparencia es un poco más amplia. La pregunta es ¿cómo respondería usted en ese caso?. Las respuestas cambian mucho: 3/4 dice que vuelve inmediatamente al edificio para llevar el sobre (luz verde); 1/4 se lo piensa (luz amarilla); La luz roja desaparece. Lo interesante de este test es que da lo mismo si lo hacemos en Estados Unidos, en América Latina o en África. Las respuestas son prácticamente las mismas. Hacemos este experimento con mucha frecuencia porque comienza a atacar el mito de que estos problemas de falta de gobernabilidad, de ética, en síntesis, de corrupción, son un problema innato y cultural. Hasta ha habido ciertas personas que han escrito que es genético. Con este experimento se demuestra que si cambian los incentivos, las transparencias, la parte institucional, etc... el comportamiento puede cambiar. En el fondo podemos ver que muchos, la mayoría, nacemos siendo parte del grupo de luz amarilla, y nos vamos para luz roja o verde dependiendo de los incentivos. KAUFFMANN, D., “Reflexiones sobre gobernabilidad y corrupción”. En *Boletín Governasia*, nº 3. Barcelona, 2006. Disponible en:*

[http://www.casaasia.es/governasia/boletin3/pdf/20073gob1\\_kauffmann.pdf](http://www.casaasia.es/governasia/boletin3/pdf/20073gob1_kauffmann.pdf)



amarilla) decide guardarlo para decidir al día siguiente. Si se modifica una sola condición del escenario anterior y tenemos la sospecha –ni siquiera certeza- de que alguien podría haber observado este hecho (por la existencia de una cámara de seguridad o similar), los resultados son muy diferentes: el 75% dice que vuelve inmediatamente al edificio para llevar el sobre (luz verde), un 25% se lo piensa (luz amarilla) y la luz roja prácticamente desaparece.

MONTARGIL<sup>540</sup> intenta definir la transparencia como principio del gobierno abierto desde las mejoras que supone sobre el gobierno electrónico. En primer lugar considera que la oferta de la transparencia informativa del gobierno abierto es más amplia que la del e-government pues abarca desde un primer nivel de presentación, hasta el pleno desarrollo del gobierno abierto, superando los niveles de asimilación de los servicios, reforma y reformulación de los mismos, propios del gobierno electrónico. En segundo lugar, esta mayor amplitud en la transparencia se da también en la relación de los ciudadanos con el gobierno: gracias a los servicios que ofrece el gobierno abierto se pasa de la no interacción a la plena integración pues los servicios electrónicos, las transacciones telemáticas y otros procedimientos “tecnificados” por el e-government se ponen al servicio de los ciudadanos y permiten la participación en los procesos de los gobiernos. En tercer lugar, este autor considera que la relación las TIC, si pretenden ser operativas deben incidir en la gestión de los procesos, la integración, la racionalización y la transformación.

Atendiendo también a la transparencia informativa como pilar del gobierno abierto, SILCOK<sup>541</sup> plantea seis fases en el desarrollo de ésta en el *open government*. La primera fase consistiría en que los gobiernos crean sus propias páginas web en las que vuelcan la información sobre su gestión y ofertan servicios a los ciudadanos: es la fase de la publicación y difusión de la información. En la segunda fase los gobiernos ofrecen a los ciudadanos la interacción mediante transacciones de información y datos entre los

---

<sup>540</sup> MONTARGIL, P., “E-Government and government transformation: technical interactivity, political influence and citizen return”. En NIXON, P. (coord.), *Understanding e-Government in Europe*. Routledge. London – New York, 2010. pp. 31-77.

<sup>541</sup> SILCOCK, R. “What is e-Government?”. En *Parliamentary Affairs*, nº 54, 2001. pp. 88-101.

ciudadanos y la administración. La tercera fase sería la implantación de la “ventanilla única”: una sola puerta de entrada para realizar cualquier procedimiento o enviar y recibir información. La cuarta fase es la personalización de estos portales mediante la implantación de herramientas que se acercan más a las preferencias que los ciudadanos han manifestado. La quinta fase consiste en la agrupación de servicios comunes a través de un portal gubernamental de usos múltiples con el objeto de hacer desaparecer los distintos departamentos y que sólo figure el gobierno como interlocutor único. La sexta fase es la integración de la tecnología para cerrar la brecha entre el front<sup>542</sup> y el back office<sup>543</sup> de las administraciones gubernamentales para alcanzar la plena transparencia informativa.

Como se desprende de los apartados anteriores, está presente a lo largo de todo el estudio del gobierno abierto que éste no consiste solamente en la aplicación de las TIC sino que implica como decía FOUNTAIN<sup>544</sup> “reinventar el gobierno”.

### 3.2.2.- El principio de participación

La transparencia está directamente relacionada con el segundo principio del gobierno abierto: la participación. La rendición de cuentas no es un mero control, o un simple reporte de datos desde la administración a los ciudadanos. El control de esa información se realiza con una intención de incorporar un diálogo democrático y deliberativo de los

---

<sup>542</sup> “Front Office” es un término que traducido literalmente significa: “oficina de delante” Se utiliza para explicar el conjunto de estructuras de una organización que gestionan la interacción con el cliente. Aplicado a la administración pública es la oficina para las relaciones con el público: una página Web puede ser considerada una forma de front office pues supone contacto –aunque sea virtual- entre administrador y administrado. En la informática empresarial, el Front Office es considerado como el conjunto de los elementos tecnológicos para la consultoría externa, aquellos servicios que giran en torno al cliente, a través de los cuales la empresa interactúa con él. A través del Front office la empresa puede suministrar las propias prestaciones de trabajo complementario, pero también unos servicios de asistencia relativa a las actividades primarias, objeto del propio trabajo.

<sup>543</sup> En contraposición el término “back office” (en español “oficina trasera u oficina de trastienda”) se utiliza para denominar el conjunto de actividades necesarias para la obtención de un servicio que no tienen que no tienen contacto directo con el administrado. Se engloban en este concepto labores informáticas, los procesos de comunicación los recursos humanos, la contabilidad y otros servicios de la administración.

<sup>544</sup> FOUNTAIN, J.E., *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*. Brookings Institution Press. Washington D.C., 2001.

ciudadanos con los poderes públicos. Así, la rendición de cuentas o accountability como dirá MULGAN<sup>545</sup> es una actividad dialéctica en la que los poderes públicos deben responder, explicar y justificar sus decisiones a través de diálogo abierto y debate. Como explica con acierto CASTEL GAYÁN<sup>546</sup>, la transparencia y la participación están, así, estrechamente vinculadas. Por un lado, la transparencia estimula la participación: sin información previa de calidad, accesible y transparente no puede haber una participación efectiva. Por otro lado, la calidad de la participación depende de la transparencia, pues ésta actúa como contrapeso a la influencia de los intereses particulares y de los ámbitos de participación ciudadana. El hecho de que la deliberación sea pública (accesible y transparente para todos) conlleva que la misma obligación de justificar las decisiones hacia la administración se aplique a las reivindicaciones y reclamaciones ciudadanas. En el contexto de complejidad creciente de las sociedades democráticas actuales, el principio de participación aspira a la integración de los ciudadanos en los procesos de decisión de los poderes públicos. Como dirá MUÑOZ MACHADO profundizar en el principio participativo es cambiar el modelo de decisión unilateral de la Administración<sup>547</sup>.

La participación persigue que la ciudadanía pueda expresar su opinión sobre los asuntos públicos que les afectan, especialmente sobre aquellos en los que se emplea dinero público. Así, la participación ciudadana se defiende por algunos autores como un generador de eficacia en la administración. De alguna manera, la eficacia trasciende la significación economicista de la eficiencia pues su significado primordial es lograr los fines de interés general<sup>548</sup>. Ya en 1979 GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>549</sup> destacaba cómo el

---

<sup>545</sup> MULGAN, R., "Accountability: An Ever-Expanding Concept?". En *Public Administration*, vol. 38, nº 3, 2000.pp. 555-573.

<sup>546</sup> CASTEL GAYÁN, S., "Gobierno abierto en el Estado autonómico: régimen jurídico y estrategias". *Op. Cit.* p. 198.

<sup>547</sup> Explica este autor cómo la Administración pública se ha caracterizado por funcionar según la decisión unilateral ejecutoria. Sin embargo siempre ha existido la convicción de que la Administración no se ha limitado exclusivamente a aplicar la ley sino que siempre actúa con amplios márgenes de discrecionalidad. De ahí que la participación ciudadana actúe como medida de control o contrapeso a ese amplio ámbito discrecional. MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Thomson Civitas. Madrid, 2004.

<sup>548</sup> PAREJO ALFONSO, L., "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública". En *Documentación Administrativa*, nº 218-219, 1989.

<sup>549</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La participación del administrado en las funciones administrativas". En *Revista de Seguridad Social*, nº 4, 1979. Madrid. p. 11-23.

acierto o error de una decisión se mide por su adecuación a las demandas sociales (y su aceptación por el cuerpo social) más que por su perfecta ejecución técnica. Promover el derecho de participación en el diseño de las políticas públicas hace posible que las administraciones públicas tomen decisiones más eficaces, porque tienen más presentes las necesidades de los ciudadanos, se han beneficiado de sus conocimientos y pueden realizar de esta manera una acción pública mejor.

En el gobierno abierto, el principio de participación se da en una doble dirección: por un lado, los ciudadanos pueden ayudar a definir las políticas públicas, sugerir iniciativas, etc. Por otro, es la Administración la que toma la iniciativa para mantener una “escucha activa y en tiempo real” acerca del impacto de las políticas que quieren aplicar o que están desarrollando. De nuevo volvemos a traer a colación la idea de que el gobierno abierto va más allá de un cambio procedimental, es un cambio organizativo, una revolución en la manera de gobernar. El tradicional concepto pasivo del ciudadano (como mero receptor de mensajes o destinatario de políticas y medidas) se transforma en alguien con perfil activo que es capaz de sugerir, preguntar, cuestionar, reclamar o proponer acerca de los asuntos públicos.

Los procesos de participación pueden ser de lo más variados: desde la tramitación de leyes y reglamentos, la elaboración de planes, la adopción de acuerdos, la elaboración de presupuestos o la evaluación de las políticas públicas.

Atendiendo a si nos referimos a los órganos o a los mecanismos, podemos distinguir entre participación orgánica o funcional. La participación orgánica se refiere a todo lo relativo a los órganos de participación. Por un lado, estaría el establecimiento de los requisitos formales para la creación de los órganos. Se trataría de que permitieran crear estructuras flexibles y dinámicas a la vez que se mantiene su relación con la administración de la que dependen, que es garantía de su eficacia. Por otro lado habría que regular el funcionamiento de estos órganos de manera que su actividad fuera transparente. También sería preciso establecer una serie de elementos básicos en los procedimientos que tienen que ver con la información a disposición de los participantes,

los plazos y otros requisitos que no establecen un filtro demasiado selectivo que impida la elaboración de propuestas.

Con respecto a la participación funcional, la lista de los cauces participativos es amplia: peticiones, Audiencias, Foros, Paneles Ciudadanos, Jurados, Observatorios, Encuestas, participación en sede electrónica, sesiones de preguntas y respuestas, documentos de consulta, etc. Se trata de un amplio elenco de posibilidades que, sin embargo, debe compartir una característica común: deben lograr romper el carácter unidireccional en la relación con la administración, logrando una participación más directa, proactiva y deliberativa de los agentes implicados en las decisiones públicas.

Para hacer posible ese cambio en la relación administración-administrado son especialmente importantes algunos aspectos en la legislación. En primer lugar se debe fijar el derecho de iniciativa y la forma en que se activan esos mecanismos de participación. En segundo lugar, conviene fijar las reglas de la participación y los requisitos y condiciones para que el cauce establecido sea realmente deliberativo. En este sentido, habría que establecer un número máximo de participantes y fijar plazos y duración de cada fase. En tercer lugar, la norma debe establecer el papel de la administración en todo este proceso. En este aspecto se debe garantizar la neutralidad de la administración así como establecer la obligación de informar suficientemente de los procedimientos que hay en marcha, su objeto y estado de tramitación y los requisitos que los ciudadanos tienen que cumplir para intervenir. También es relevante definir la obligatoriedad de tener en cuenta todas las aportaciones y motivar la posición de la administración con una respuesta razonada. En cuarto lugar, las normas que den cabida al principio de participación deben regular todo lo relacionado con la identidad y la necesidad de identificarse para participar en esos procedimientos. Aquí se puede optar por definir un principio general que necesariamente exigiría la identificación a través de mecanismos como la firma electrónica, o utilizar un principio de proporcionalidad<sup>550</sup> que

---

<sup>550</sup> Es el caso, por ejemplo ley 11/2007 que en su artículo 4 g) dice: “Principio de proporcionalidad en cuya virtud sólo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones. Asimismo sólo se requerirán a los ciudadanos aquellos datos que sean estrictamente necesarios en atención a la finalidad para la que se soliciten”.

establezca distinciones entre las diferentes formas de identificación en función de la naturaleza de la actividad. Esta proporcionalidad contribuiría a evitar que estas exigencias se conviertan en barreras para la participación. En quinto lugar, la legislación deberá adaptar los niveles de identificación a las formas de intervención y garantizar que se pueden conocer los requisitos con tiempo suficiente para ejercitar esa participación. Así, procesos formalizados como la solicitud de información pública, la iniciativa legislativa popular, o el ejercicio del derecho de petición exigen un mecanismo fijado y requerido como la firma electrónica, mientras que las consultas o quejas son procesos menos formales en los que se rebajaría notablemente la exigencia de los requisitos de identificación. Algunos autores plantean la necesidad de contar con un sistema objetivo de identificación para la participación para evitar una excesiva discrecionalidad, corporativización e instrumentalización de la participación ciudadana. Proponen así establecer registros de participación en los que los ciudadanos y las entidades ciudadanas que estén interesadas se inscriban y reciban así la información necesaria para intervenir. De esta manera se podría articular de manera eficiente la utilización de estos instrumentos. Volveremos sobre este asunto más adelante cuando estudiemos las formas de participación en el ámbito parlamentario.

### 3.2.3.- El principio de colaboración

Por último, el principio de colaboración hace posible el desarrollo de proyectos en común e iniciativas comunes implicando a ciudadanos y otros agentes sociales. El principio de colaboración implica el desarrollo de herramientas que permiten la cooperación entre los ciudadanos y las administraciones públicas, entre los distintos organismos de las administraciones públicas, y la implicación del sector privado o la sociedad civil. Así, la colaboración es el principio que cierra la nueva forma de gobernar del *open government*. Al abrir la información y permitir la participación, se implica y se compromete a los ciudadanos y otros agentes, y a la propia administración en el logro de objetivos comunes. Se consigue así un gobierno colaborativo. Los diferentes agentes (ciudadanía, sector empresarial, sociedad civil, administraciones públicas) interactúan entre sí para intervenir en el propio trabajo de la Administración. La colaboración se

comprende como un “trabajo conjunto” que persigue unos resultados concretos en el ámbito de una política pública determinada.

La diferencia entre participación y colaboración es difusa. Suele entenderse por participación –en el sentido que explicábamos en párrafos anteriores- la contribución en la toma de decisiones y el diseño de las políticas públicas, mientras que colaboración se refiere a la ejecución de una tarea concreta que suele implicar la implementación de una política o de un plan de acción. La colaboración persigue la concreción del valor público entre la Administración nacional, regional y local; entre funcionarios de distintas ramas, o entre ciudadanos, empresas, tercer sector y la misma Administración y supone la concepción del trabajo de la Administración como trabajo conjunto, colaborativo, en el que contribuyen tanto distintos niveles de la Administración, como actores no vinculados formalmente con la misma pero que, formalizados (aunque sea temporal o esporádicamente), trabajarían conjuntamente con el reconocimiento y la legitimidad de la Administración.

El principio de colaboración puede aplicarse a tres niveles. El primer nivel sería la relación entre la Administración pública y el ciudadano: se concreta en el desarrollo de las herramientas que permiten la colaboración de los ciudadanos con los gestores públicos. Por ejemplo, la consulta pública sobre un plan de medidas, o la recepción de sugerencias a políticas o planes de actuación concretos. El segundo nivel es la relación de las administraciones públicas entre sí: las TIC permiten compartir información, transmitir buenas experiencias o “*best practices*” y, sobre todo, optimizar los recursos entre las distintas agencias y los niveles de gestión de la administración. Es frecuente que los gestores públicos no dispongan de información de la actuación de otras unidades o departamentos que desarrollan iniciativas similares: gracias a las TIC ese conocimiento se comparte. De esta manera, se pueden abaratar costes, evitar duplicidades, reducir tiempos de gestión o prestar servicios de manera coordinada. Por último, el tercer nivel sería la relación la relación entre las administraciones públicas con el sector privado. La colaboración se entiende como “trabajo conjunto” para conseguir unos resultados concretos. En este aspecto el gobierno abierto permite una mayor interlocución con el

sector privado que ayuda a conocer mejor el tejido empresarial y los incentivos adecuados para que se desarrolle adecuadamente.

RUBIO NÚÑEZ explica que la colaboración es adaptar a la Administración conceptos como la sabiduría de multitudes de SUROWIECKI<sup>551</sup>, las multitudes inteligentes de SHIRKY<sup>552</sup>, la inteligencia colectiva de LEVY<sup>553</sup>, la arquitectura de la participación de O'REILLY<sup>554</sup> o la creación intercreativa de BERNERS-LEE<sup>555</sup>. En una posición similar línea se pronuncia GUTIÉRREZ RUBÍ al proponer el término “co-creación” como complemento al principio de colaboración. La co-creación es un elemento necesario para que la ciudadanía sea generadora de iniciativas y acciones que mejoren la Administración y así ofrecer nuevos servicios a los ciudadanos.

---

<sup>551</sup> “Sabiduría de multitudes” hace referencia a cómo la combinación de la información en grupos, termina en decisiones, que son a menudo mejores, que las que podrían haber sido tomadas por un solo miembro. SUROWIECKI, J., *The wisdom of crowds*. Anchor. New York, 2005.

<sup>552</sup> SHIRKY, C., *Here Comes Everybody I Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations*. Penguin. London, 2008.

<sup>553</sup> El concepto de inteligencia colectiva fue acuñado por el filósofo Pierre Lévy. Propone que, aunque es imposible que todos seamos sabios de todo, sí podemos ser expertos en una pequeña área. Así la inteligencia colectiva es “una inteligencia repartida en todas partes, valorizada constantemente, coordinada y movilizada en tiempo real”. Al compartirse todos los microsaberes se puede crear una inteligencia colectiva. LEVY, P., *Inteligencia colectiva. Por una antropología del ciberespacio*. Organización Panamericana de la Salud. Washington DC, 2004.

<sup>554</sup> “Arquitectura de la participación” es el concepto que expresa la idea de la creación de contenidos generales que se elaboran mediante la colaboración y la producción por parte de varios agentes. En su nivel más simple, significa que la forma en que un servicio, producto o aplicación está diseñado puede mejorar facilitando la participación masiva de los usuarios. La arquitectura de la participación ocurre cuando, mediante el uso normal de una aplicación o servicio, el servicio mismo mejora. Aplicado a la Web 2.0, se potencia y mejora en la medida que más personas las utilizan. El software de la Web 2.0 está diseñado de forma que las interacciones del usuario tienen el efecto colateral de mejorar el servicio. A más usuarios de un servicio más posibilidades de que éste mejore y que funcione mejor. Aunque el concepto comprende que la “arquitectura” se construye alrededor de las personas y no de las tecnologías el papel de éstas es esencial porque facilitan las herramientas para el intercambio de conocimientos. O'REILLY, T., “Qué es Web 2.0. Patrones del diseño y modelos del negocio...”. *Op. Cit.*

<sup>555</sup> “Intercreatividad” es un concepto acuñado por Berners-Lee que implica la fusión de dos conceptos: la interactividad, permitida por el desarrollo informático que genera un feed-back o una respuesta rápida del usuario en su interacción con la máquina, bien sea un ordenador, bien sea un teléfono móvil, y la creatividad, es decir, la convivencia de ideas, impresiones y conocimientos de muchos a muchos. BERNERS-LEE lo define como “el proceso de hacer cosas o resolver problemas juntos”. BERNERS-LEE, T., *Tejiendo la Red. El inventor del World Wide Web nos descubre su origen*. Siglo Veintiuno. Madrid, 2008.



Como se observa, el principio de colaboración tiene que ver principalmente con los cambios organizativos que son necesarios para hacer posibles los principios de transparencia y participación. Así, no habría Gobierno Abierto sin los elementos jurídicos que garanticen la colaboración en dos niveles: un primer nivel que supone la colaboración entre administraciones en sus distintos niveles y un segundo nivel que se refiere a la colaboración entre gobiernos y ciudadanos.

Con respecto al primer nivel, el diseño del modelo organizativo del gobierno abierto reviste una especial importancia para su eficacia pues supone establecer las funciones y los medios, así como los criterios de articulación con otras unidades administrativas. En su inicio, estos elementos estaban definidos en unidades administrativas específicas para cada uno de los campos afectados: asuntos como la información pública, la participación solían contar con unidades responsables de información pública que asumían la coordinación del resto de departamentos para armonizar los criterios de contenido y acceso. Sin embargo, cada vez es más común encontrar nuevas formas de organización de la administración con una visión integral, o que las propias estructuras administrativas ya organizadas asuman más competencias con el fin de incorporar principios y formas de funcionamiento del gobierno abierto. En cualquier caso, la tendencia dominante es asignar a una división orgánica específica que se crea *ex profeso* para las funciones de ordenación y promoción del gobierno abierto. Esta unidad suele depender de departamentos como Presidencia, Administraciones Públicas o gobernación. Pretender cambiar tantos aspectos del gobierno en tantos ámbitos hace necesario un cambio organizativo profundo que precisa de un liderazgo y coordinación para que lograrlo.

Por tanto, la organización del Gobierno Abierto requiere de una coordinación interdepartamental. Y para hacer posible esta coordinación es preciso crear órganos de naturaleza interadministrativa que puedan dar apoyo económico o técnico (por ejemplo poner el portal de transparencia a disposición de otras administraciones), o implicándose en los procesos de participación dando entrada a entidades locales con las que tienen una habitual interlocución directa.

Además de estos órganos intermedios, para hacer que la coordinación sea efectiva es necesario establecer un mecanismo de exigibilidad y responsabilidad en caso de incumplimiento. Para ello, sería necesario establecer un órgano independiente de revisión cuya acción preceda a la de los tribunales. RUBIO NÚÑEZ<sup>556</sup> señala tres posibilidades en la regulación de este órgano: en primer lugar se puede crear un órgano específico; en segundo lugar, se puede atribuir esta competencia a un órgano o institución ya existente; en tercer lugar, se podría acudir a un órgano superior en el ámbito territorial mediante un convenio que así lo establezca. Cualquiera de estas opciones debe garantizar la independencia tanto orgánica como funcional. De nuevo se plantea la tesitura de concretar normativamente el Gobierno Abierto de manera integral o hacerlo partiendo del desarrollo de sus elementos fundamentales.

El segundo nivel de la colaboración se refiere a los mecanismos que facilitan que el ciudadano colabore con la administración así como a que la propia administración o gobierno se dirija a la ciudadanía para solicitar su participación en las políticas públicas. Cuando estudiamos la participación ya se abordaron algunos de estos aspectos, por eso tan sólo vamos a mencionar ahora la necesidad de regular las diferentes herramientas tecnológicas a través de las cuales los gestores públicos colaboran con la ciudadanía y el sector privado bien en la definición de determinadas políticas bien en la evaluación del impacto de las mismas o cualquier otra consulta e interlocución. Estas herramientas, así como los mecanismos y canales a través de los cuales se den a conocer, e incluso los resultados de esta comunicación han de ser objeto de regulación normativa para hacer efectivo el Gobierno Abierto.

---

<sup>556</sup> RUBIO NÚÑEZ, R., "Transparencia y rendición de cuentas, de las leyes de transparencia a los reglamentos". En CALDERÓN AVELLANEDA, C., *Guía Práctica para abrir gobiernos. Manual de «Open Government» para gobernantes y gobernados*. GOBERNA América Latina - Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid, 2014. pp. 49 y ss.

Entre estas herramientas podemos destacar, en primer lugar, las herramientas de escucha activa como los blogs, wikis<sup>557</sup>, redes sociales y demás canales de la web 2.0 a través de los cuales se valora el impacto de las medidas de gobierno que se van a implantar o que se están desarrollando. En segundo lugar, existen herramientas de distribución de eventos que hacen posible la presencia virtual en un acontecimiento público, con el objetivo de facilitar la colaboración entre las administraciones o conseguir una mayor participación ciudadana. En este sentido, podemos destacar el web streaming<sup>558</sup>. En tercer lugar, podemos destacar las tecnologías que permiten una colaboración ciudadana masiva y coordinada. Un ejemplo son los proyectos de crowdsourcing<sup>559</sup>. Por último, podemos destacar las herramientas para la mejora de la gestión. Nos referimos a aquellas TIC que permiten la implantación de metodologías para garantizar la calidad de la atención al ciudadano por parte de las Administraciones públicas. Esta mejora en la calidad se realiza a través de tecnologías de gestión de las peticiones que se reciben. Dos ejemplos son el modelo de gestión CRM<sup>560</sup> y el Ticketing<sup>561</sup>.

---

<sup>557</sup> “Wiki” son las páginas web cuyos contenidos pueden ser editados por múltiples usuarios a través de cualquier navegador. Dichas páginas, por lo tanto, se desarrollan a partir de la colaboración de los internautas, quienes pueden agregar, modificar o eliminar información.

<sup>558</sup> “Streaming” es una técnica para transferir datos a través de un flujo regular y continuo. Gracias al *streaming* con el navegador de cualquier ciudadano se pueden mostrar los datos antes de que la totalidad del contenido se haya transmitido. Esto permite la retransmisión prácticamente en tiempo real de acontecimientos públicos y su recepción desde cualquier ordenador con conexión a internet.

<sup>559</sup> El *crowdsourcing* es un “tipo de actividad online participativa en la que una persona, institución, organización sin ánimo de lucro o empresa, propone a un grupo de individuos mediante una convocatoria abierta flexible la realización libre y voluntaria de una tarea. La realización de la tarea, de complejidad y modularidad variable, y en la que la multitud debe participar aportando su trabajo, dinero, conocimiento y/o experiencia, siempre implica un beneficio mutuo. El usuario recibirá la satisfacción de una necesidad concreta, ya sea ésta económica, de reconocimiento social, de autoestima, o de desarrollo de aptitudes personales, mientras que el *crowdsourcer* obtendrá y utilizará en su beneficio la aportación del usuario, cuya forma dependerá del tipo de actividad realizada”. ESTELLÉS AROLAS, E. y GONZÁLEZ LADRÓN DE GUEVARA, F., “Towards an integrated crowdsourcing definition”. En *Journal of Information Science*, nº 2, vol. 38, abril de 2012. pp. 189-200.

<sup>560</sup> CRM es el modelo de gestión CRM basado en la orientación al cliente.

<sup>561</sup> El Ticketing es una forma de gestionar la información a través de la gestión de incidencias: se denomina así porque a cada incidencia o petición recibida se le asigna un “ticket” que se controla desde ese momento para facilitar su gestión, hacer un seguimiento y resolver el problema planteado.

### 3.3.- CONSECUENCIAS DEL GOBIERNO ABIERTO PARA LA DEMOCRACIA: LAS INSTITUCIONES ABIERTAS

La transparencia, la participación y la colaboración constituyen, como acabamos de estudiar, los tres principios del cambio de paradigma en la forma de gobernar que implica el Open Government.

A lo largo de este capítulo hemos estudiado cómo se incorporan estos principios a la administración pública y a otras instancias del gobierno ejecutivo. La transparencia, la participación y la colaboración no son sin más “ideas-fuerza” para una democracia utópica: aspiran a influir de manera determinante en el funcionamiento de las instituciones. Por eso, al referirse al Gobierno Abierto, RUBIO NÚÑEZ dirá que *“pasar de las musas al teatro es pasar de los libros y las presentaciones a las instituciones”*<sup>562</sup>.

La necesidad de contar con normas que establezcan el libre acceso a la información, o que se incorporen elementos de la transparencia en los procedimientos administrativos, las posibilidades de nuevas formas de participación, o la introducción de un trabajo colaborativo conjunto en el desarrollo de las políticas públicas, son algunos ejemplos de cómo mediante la aplicación de los principios del Gobierno Abierto, las instituciones modifican su forma de funcionar. Este cambio en la forma de gobernar implica que las instituciones se hacen más abiertas. Dicho con otras palabras: las TIC, aplicadas a la gobernanza, dan lugar a una administración transparente, participativa y colaborativa.

Así, podemos concluir que los principios del Gobierno Abierto son la expresión más cabal de las nuevas exigencias que la Sociedad de la Información traslada a las instituciones democráticas. Las instituciones se hacen más abiertas gracias a las TIC, pero principalmente porque éstas cambian las exigencias que los ciudadanos demandan de sus gobiernos.

---

<sup>562</sup> RUBIO NÚÑEZ, R. “Transparencia y rendición de cuentas, de las leyes de transparencia a los reglamentos”. *Op. Cit.* p. 45.

Hasta ahora la parte II de nuestro trabajo, que cerramos con estas líneas, ha pretendido aportar un enfoque general acerca de la influencia de la tecnología en las instituciones políticas. De ahí el estudio de los cambios que las TIC han producido en las formas de gobernar del ejecutivo, y las interpretaciones que desde la doctrina se han ido realizando a estos fenómenos. De estas ideas hemos ido avanzando hasta analizar el Gobierno Abierto como la realización más completa de TIC y democracia que se conoce. Efectivamente, conocer qué supone la transparencia y cómo se concretan sus efectos en la administración pública, abordar los aspectos esenciales del principio participación y la forma en que las TIC facilitan la realización de contribuciones ciudadanas, o estudiar cómo se concibe la colaboración en sus distintos niveles es lo mismo que estudiar cómo la tecnología transforma las instituciones en instituciones abiertas.

Corresponde a continuación aplicar la misma metodología poniendo el foco en el Parlamento, con el fin de lograr cerrar el marco conceptual y teórico necesario para estudiar la influencia de estos cambios tecnológicos en las funciones parlamentarias. Para ello iniciamos esta parte III centrándonos en el ámbito parlamentario y en el estudio del concepto del “Parlamento Abierto”.

## **PARTE III: LA INFLUENCIA DE LA TECNOLOGÍA EN EL PARLAMENTO**

## CAPÍTULO 4: LA TECNOLOGÍA EN LA TRANSFORMACIÓN DEL PARLAMENTO: LOS PARLAMENTOS ABIERTOS

### 4.1.- LAS TIC EN LA CRISIS DEL PARLAMENTO: DEL PARLAMENTO ELECTRÓNICO AL PARLAMENTO ABIERTO

Según el Informe Parlamentario Mundial<sup>563</sup> publicado en 2012 por la UIP (Unión Interparlamentaria Mundial) y el PNUD, los Parlamentos se enfrentan a tres presiones esenciales, que se pueden resumir en el deseo del público de: 1) obtener información e influir en el trabajo parlamentario, 2) lograr una mayor rendición de cuentas y receptividad a sus demandas y 3) obtener servicios y resultados para satisfacer necesidades concretas. Ante estas demandas, que bien podrían constituir las insuficiencias que encuentra el Parlamento en este nuevo entorno a que hemos hecho mención, este informe propone tres desafíos específicos. En primer lugar se destaca la necesidad de reforzar el papel del representante y de mejorar el entendimiento del público acerca del trabajo de los parlamentarios, tanto dentro como fuera del parlamento. En segundo lugar, es necesario mejorar la rendición de cuentas reforzando el papel del Parlamento como órgano fiscalizador. En tercer lugar, como el proceso de la representación es más complejo y está más entrelazado que nunca por medio de organismos mediadores que resumen e interpretan la actividad parlamentaria, los parlamentos deben colaborar de manera más estrecha con esas organizaciones externas para fortalecer los vínculos con el público.

En definitiva, el Informe destaca, avalado en las opiniones de diversos expertos y de los propios parlamentarios, los retos que plantean las deficiencias de la institución parlamentaria en un contexto social, económico y político que ha cambiado a un ritmo vertiginoso y al que el Parlamento debe adaptarse con rapidez. Si la institución parlamentaria no es capaz de adaptarse a estas demandas -como explica TUDELA- “la

---

<sup>563</sup> POWER, G. y SHOOT, R. A., *Informe parlamentario mundial: la naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. Op. Cit. p. 4.

*sociedad planteará a sus representantes los interrogantes que hoy se generan en su seno. Se preguntará por la emergencia de nuevas posibles fórmulas de participación política y de control del poder ejecutivo, se exigirá el establecimiento de nuevos y constantes cauces de comunicación o el acceso inmediato a la información. Y si no encuentra respuesta ni iniciativa por parte de las Cámaras, mirará, y ya quizá irreversiblemente, a otro lado”<sup>564</sup>.*

En el presente capítulo vamos a explicar cómo la Sociedad de la Información, al introducir estas nuevas variables en los comportamientos sociales, nuevas posibilidades de interacción y mayores oportunidades de comunicación, propicia un concepto de parlamento que supone una evolución con respecto a la institución parlamentaria clásica, y que demanda una mayor apertura actuando con transparencia, fomentando la participación ciudadana y promoviendo la colaboración: el Parlamento Abierto.

En los capítulos introductorios hemos analizado cómo la aparición de la tecnología incide de manera relevante en el funcionamiento de la democracia: las TIC no son “un factor más” en esa tensa relación histórica entre la democracia participativa y la representación. Al identificarse por parte de algunos autores la crisis de la democracia con las insuficiencias de la representación, y al sumar el hecho de que la tecnología sea un “facilitador” de una mayor una participación ciudadana (además de vehículo de transparencia y de colaboración) se despierta en muchos la esperanza de que estas herramientas lleguen a revolucionar y regenerar el funcionamiento de nuestra democracia solucionando la apatía, el descontento y la desconexión ciudadana con respecto a sus representantes. Ya nos hemos referido anteriormente a ese fenómeno de desafección y descontento expresado en los últimos años en forma de movilizaciones ciudadanas que culpabilizan a los políticos (los gobiernos y el Parlamento) no sólo por considerarlos incapaces para solucionar determinados problemas, sino como causa de los mismos. El Parlamento -la institución representativa por excelencia- se encuentra en el ojo del huracán de este cuestionamiento de los principios democráticos que ha propiciado la deriva tecnológica. Como explica AGUILAR NÀCHER “*estamos asistiendo a*

---

<sup>564</sup> TUDELA ARANDA, J, “Parlamento y Nuevas Tecnologías”. *Op. Cit.* p. 113.



*protestas que dejan como imagen un Parlamento como escenario físico de la reclamación de más y mejor democracia*”<sup>565</sup>. No es infrecuente encontrar a quiénes ponen en duda que el Parlamento, actualmente, sirva para el fin para el que ha sido creado<sup>566</sup>.

Hans Kelsen en su ensayo “Esencia y valor de la democracia” de 1920 ya advertía de este peligro: *“La existencia de la democracia moderna depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era. Aunque la democracia y el parlamentarismo no son idénticos, no cabe dudar en serio – puesto que la democracia directa no es posible en el Estado moderno- que el parlamentarismo es la única forma real en que puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente. (...) Por ello, el fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia.”*<sup>567</sup>

Los ciberoptimistas más radicales podrían argumentar que el postulado de Kelsen de que la democracia directa no es posible, con la aparición de las TIC ya no se cumple, y por lo tanto el parlamentarismo dejaría de ser la única forma real de realización de democracia. Esto nos traería de nuevo al enfrentamiento entre ciberescépticos y ciberoptimistas: los que consideran que las TIC nos traerán como dice COGLIANESE el *“dulce elixir de la gobernabilidad contemporánea”*<sup>568</sup> frente a los que las consideran el alimento del Leviatán moderno como MOZOROV<sup>569</sup>. Como explica con acierto RUBIO NÚÑEZ, en ambas posturas *“se puede observar un elemento común, el dejar al margen en su análisis con demasiada frecuencia la perspectiva de la democracia. Centrar las expectativas o los temores en el aspecto técnico puede generar serios problemas de*

---

<sup>565</sup> AGUILAR NÀCHER, I. “Ciberactivismo y Parlamento: Movimientos sociales e iniciativas ciudadanas por la transparencia y la participación”. *Op. Cit.* p. 326.

<sup>566</sup> Sirva como el ejemplo el movimiento “Rodea el Congreso” que fue anunciado en verano de 2012: *“En España es habitual contemplar protestas de grupos afectados por la legislación en trámite en el Congreso o en el Senado, aunque en este caso, el movimiento “Rodea el Congreso” supuso una alusión mucho más generalista, que se dirigía a un colectivo: los parlamentarios que no representan. El concepto de representación está, sin duda, en el núcleo mismo del nuevo activismo en España que demanda –y no es casualidad- una democracia real”*. *Ibidem*.

<sup>567</sup> KELSEN H., *Esencia y valor de la democracia*. *Op. Cit.*

<sup>568</sup> RUBIO NÚÑEZ, R., “Knocking on the Parliaments door...”. *Op. Cit.* p. 397.

<sup>569</sup> MOZOROV, E., *The net delusion. The dark side of internet freedom*. Public Affairs. New York, 2011.

*enfoque: ni la democracia directa es un problema técnico, ni la democratización un problema de brecha digital, ni la falta de interés por la política es únicamente consecuencia de la falta de comunicación*<sup>570</sup>. Como explica CAIRO<sup>571</sup> la tecnología por sí misma no favorece la democratización de la vida política, no es sino un medio al servicio de un fin que hay que definir previamente. En la misma línea se manifiesta BARBER cuando explica que *“la tecnología puede ayudar a la democracia sólo si es programada para ello”*<sup>572</sup>.

Por lo tanto, la clave es definir el fin al que las TIC han de servir. Así, para unos las TIC en el ámbito de la representación han de dirigirse a mejorar el funcionamiento del sistema aumentando su receptividad o incrementando su representatividad (a estos efectos las TIC son un complemento dirigido a fortalecer el sistema representativo). Para otros, las TIC se utilizarían para convertirse en un instrumento que permitiera establecer un sistema democrático distinto en el que replantear la intermediación de los representantes (CALDERÓN, BIMBER). Se trata de una vía de sustitución de una representación que habría perdido sentido por las herramientas tecnológicas.

Quiénes se encuentran en esta última postura no parecen ser conscientes que transformar el sistema representativo, o cambiar las funciones del Parlamento, supone refundar el Estado Constitucional. El carácter democrático de los regímenes políticos contemporáneos descansa, básicamente, en el principio representativo<sup>573</sup>. Como explica SÁNCHEZ NAVARRO *“la articulación de la representación resulta un elemento absolutamente central en la configuración de cualquier régimen democrático. El Parlamento, como órgano representativo se configura teórica y prácticamente como depositario de la voluntad popular, fundamentalmente expresada mediante la ley”*<sup>574</sup>.

---

<sup>570</sup> RUBIO NÚÑEZ, R., “Knocking on the Parliaments door...”. *Op. Cit.* p. 397.

<sup>571</sup> CAIRO CAROU, H. “Flujos de información y transformaciones del espacio de la política”. *Op. Cit.*

<sup>572</sup> BARBER, B. R., *Pasión por la democracia*. Almuzara. Córdoba, 2006.

<sup>573</sup> Tanto la teoría del Estado como la Constitución española lo reconocen expresamente cuando afirman que *“la soberanía nacional reside en el pueblo español”,* que la ejerce *“directamente o por medio de representantes”,* los cuales *“serán libremente elegidos en elecciones periódicas”* y se integrarán en *“las Cortes Generales que representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”* (artículo 1.2, 23 y 66.1 de la Constitución Española)

<sup>574</sup> SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., “Representación nacional y grupos parlamentarios”. En *Cuadernos de Pensamiento político*, octubre-diciembre de 2006. Madrid. p. 93.

En nuestra opinión, quienes pretenden utilizar las TIC como forma de sustitución de la representación, caen en uno de los errores más frecuentes en los procesos de adaptación inicial de las tecnologías, que es poner la realidad al servicio de la herramienta y no al revés. No todo lo que es posible realizar, incluso si esa posibilidad es reciente e innovadora, tiene que ser interesante o adecuado. No tiene mucho sentido comenzar a desarrollar funciones que se adaptan a lo que la tecnología es capaz de realizar, y perder de vista las necesidades a las que la tecnología debe servir. Realizar cambios sin perspectiva está llamado al fracaso y puede tener efectos contraproducentes. Nos parece más prudente en la línea de autores como RODOTA<sup>575</sup>, pensar primero cuál es el papel que los Parlamentos están llamados a desempeñar hoy en los estados democráticos y cómo las TIC pueden contribuir a desempeñar esas funciones de la manera más adecuada. Se trata de poner las TIC al servicio de las necesidades de la democracia acercándose al verdadero sentido de la institución representativa. Un planteamiento distinto es renunciar de inicio al sistema representativo buscando mecanismos de democracia directa o semidirecta. Sobre este aspecto ya hemos argumentado nuestra postura en los capítulos iniciales.

Es sobre este cuestionamiento de la representación, sobre esta crisis del parlamentarismo, sobre la que “aterrizan” los principios del Gobierno Abierto. Como ya explicamos en el capítulo 3, para el objeto de esta investigación el estudio de la teoría política del Gobierno Abierto revestía una enorme importancia. Y al analizar cómo se producía la adopción por parte del legislador de los principios de transparencia, participación y colaboración se explicaba cómo estos principios llegaban a implicar cambios relevantes y estructurales, que comportan derechos y obligaciones, tanto para el ciudadano, como para la administración. Desde esa perspectiva, resulta lógico pensar que el afán de construcción de un dialogo transparente con la ciudadanía y el acceso global a la información y los datos de las instituciones que propugna el gobierno abierto, son principios también válidos para las cámaras de representantes. Como se recoge en

---

<sup>575</sup> RODOTA, S., *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*. Losada. Buenos Aires, 2000.

el Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento electrónico *“en el momento que tecnología, participación ciudadana y proceso político se han juntado, los parlamentos se han visto enfrentados con crecientes demandas de ser más abiertos y más receptivos con los ciudadanos”*<sup>576</sup>. Es lógico que los cambios estructurales, organizativos, culturales, normativos o políticos que incorpora el open government afecten al sistema representativo. A esta aplicación de los principios de transparencia, participación y colaboración al ámbito parlamentario (junto con otras características peculiares que veremos más adelante) se le ha llamado “Parlamento Abierto”. El Gobierno Abierto, por lo tanto, supone que haya Parlamentos Abiertos.

Las expectativas sobre los efectos que las TIC (y en especial internet) podrían tener en el Parlamento, han pasado por diversas fases. En los años 90, quizá por la reducida extensión de la web en ese momento, se consideraba que las TIC únicamente afectarían a la forma de presentar y acceder a la información parlamentaria. Se produciría así lo que MAZZOLENI<sup>577</sup> denominaba una *“revolución simbólica”* que ni supondría un aumento de la participación, ni alteraría las formas o los modos de la política parlamentaria. En contraposición, surgió una tesis *ciberooptimista* que entendía que internet sería la herramienta capaz de devolver el poder al pueblo. Como explica CAMPOS DOMÍNGUEZ *“afloró la tesis de (...) que efectivamente internet devolvería el poder al pueblo produciéndose una especie de democracia directa con debates de los ciudadanos en los Parlamentos, la participación de los usuarios se manifestaría tanto en los debates como en la votación de los proyectos legislativos, ampliando así la democracia a ámbitos que antes de la llegada de estas herramientas estaban vedados”*. Con el tiempo surgió una tendencia más equilibrada que consideraba que las TIC no llegarían a modificar la esencia de los sistemas parlamentarios, pero sí habían transformado ya las formas de comunicación y de intercambio de información entre los ciudadanos, los parlamentarios y el Parlamento.

---

<sup>576</sup> GRIFFITH, J. y CASINI, G. (Coord.), *Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico*. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2012. Disponible en:

[http://www.ictparliament.org/sites/default/files/wepr2012\\_es-parte1\\_1.pdf](http://www.ictparliament.org/sites/default/files/wepr2012_es-parte1_1.pdf)

<sup>577</sup> MAZZOLENI, G., “La revolución simbólica de internet”. *Op. Cit.* pp. 426-434.

En la parte introductoria de este trabajo nos referimos a la crisis del Parlamento<sup>578</sup> y mencionamos, como una de sus causas, su escasa adaptación a los cambios de las últimas décadas y, por consiguiente, al nuevo entorno social y político de la Sociedad de la Información. Cuando explicamos las características de las TIC, analizamos cómo la Sociedad de la Información ha ido creciendo de manera progresiva, transformando las formas tradicionales de trabajo, así como las sociales y culturales: las nuevas tecnologías han producido nuevas maneras de relacionarse y de enfocar las relaciones económicas al incorporar el consumo y distribución de la información como una de las claves centrales que articulan la sociedad. Y, como dijimos, esta transformación cultural, política y social no es ajena al Parlamento. Como explica TUDELA, la irrupción de estas herramientas en el Parlamento aporta un *“horizonte inesperado”*<sup>579</sup> en la construcción o el debilitamiento de una institución parlamentaria más fuerte y adaptada a esta nueva estructura social y política.

Ante la emergencia de este nuevo modelo de organización social y política, sigue diciendo este autor, *“las nuevas tecnologías pueden irrumpir en auxilio de la institución parlamentaria. La necesaria redefinición de las funciones parlamentarias, adaptándolas a las exigencias del entorno, hay que realizarla ya desde la premisa de las posibilidades y necesidades derivada de la irrupción masiva de las nuevas tecnologías”*<sup>580</sup>.

Por otra parte, está claro que las innovaciones tecnológicas afectan al Parlamento no sólo en el ámbito de su funcionamiento interno o el desarrollo de sus funciones básicas o tradicionales, sino también en cómo es percibido por la opinión pública (los ciudadanos), o cómo afectan estos cambios a las relaciones con otras instituciones.

---

<sup>578</sup> A modo de resumen recordamos algunos de estas transformaciones que influyen en la crisis del parlamento: la institución parlamentaria que emerge en el contexto de un Estado liberal débil y alejado – por vocación propia- de la sociedad pasa a formar parte de un Estado Social fuerte e intervencionista; el funcionamiento del sistema político cambia de forma radical por la consolidación de la “partitocracia” o Estado de partidos; la consolidación de los medios de comunicación de masas modifican la manera en que se forma la opinión pública y su influencia y repercusión sobre las Cámaras.

<sup>579</sup> *“Inesperado por las opciones que plantean en relación con las funciones clásicas de la Institución e inesperado porque obliga a pensar en claves novedosas, hasta ahora radicalmente ajenas al lenguaje parlamentario”*. TUDELA ARANDA, J., “Parlamento y Nuevas Tecnologías”. *Op. Cit.* p. 112.

<sup>580</sup> *Ibidem.* pp. 111-112.

Sobre este asunto volveremos más adelante cuando analicemos la influencia y el impacto de las TIC en las funciones parlamentarias.

Por lo tanto, las TIC, que sin duda forman parte de los cambios sociales que son causa de la crisis de la institución parlamentaria, pueden ser también, muy posiblemente, una de sus soluciones. Como explica con acierto COELLO DE PORTUGAL, la institución parlamentaria *“está en el centro del cambio tecnológico del siglo XXI en muy diversos planos. De un lado debe conciliar la acción normativa en materia de nuevas tecnologías y, de otro debe procurar la aplicación de estas nuevas tecnologías a la propia actividad parlamentaria sin que esta introducción implique la destrucción de las instituciones jurídico-constitucionales que han configurado al Parlamento como institución democrática varios siglos antes de la aparición de esas tecnologías”*<sup>581</sup>.

El presente capítulo lo vamos a dedicar a estudiar cómo las aplicaciones tecnológicas en el ámbito parlamentario han propiciado la demanda ciudadana de una institución representativa distinta: el Parlamento Abierto. Y cuando decimos distinta no estamos asumiendo un punto de partida que considera que se trata de un cambio sustancial. La institución representativa debe mantener sus principios esenciales, que ya hemos estudiado en los capítulos introductorios. Nos referimos más bien a cómo los cambios sociales afectan al parlamento y reclaman que se convierta en una institución más abierta y transparente.

De la misma manera que el paso del gobierno electrónico al gobierno abierto supone un cambio de paradigma (pues se pasa de las modificaciones en los procedimientos a implantar una nueva forma de gobernar) se trata de estudiar si sucede lo mismo con el Parlamento. Pero dando un paso más allá: se trata de abordar si las TIC pueden mejorar la negativa percepción que se tiene de los representantes mejorando la institución parlamentaria, pero sin traicionar los principios que configuran el sistema representativo. La ventaja es que, en el caso del parlamento, esas garantías jurídico-

---

<sup>581</sup> COELLO DE PORTUGAL, J.M., *“Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva?”*. Op. Cit. pp. 70-71.

constitucionales a que hacía referencia COELLO DE PORTUGAL son menos difusas que cuando nos referimos a un concepto tan amplio como la definición de la democracia.

## **4.2.- LA EVOLUCIÓN DE LA TECNOLOGÍA EN EL PARLAMENTO**

### **4.2.1.- La tecnología en el Parlamento antes de las TIC**

Los cambios y las innovaciones tecnológicas han afectado a los Parlamentos desde sus orígenes. Ya en el siglo XVII la frecuencia de las sesiones del Parlamento inglés cambió por el tiempo de desplazamiento que marcaban los traslados en caballo por Londres. La imprenta, único medio para hacer llegar la información parlamentaria a los ciudadanos, se vio completada por el taquígrafo y el teléfono, aumentando la rapidez y la periodicidad con que el Parlamento informaba hacia fuera de sus actividades. Más adelante, la radio o la televisión permitieron que las crónicas parlamentarias pudieran ser retransmitidas de forma audiovisual.

En todos estos casos, la institución parlamentaria ha tardado en adaptarse al avance tecnológico. Como explica RUBIO NÚÑEZ *“cuando en 1450 Gutenberg inventó la imprenta, la democracia, en aquellos lugares en los que de alguna manera existía, se resistió a su utilización (...) Algo parecido ocurrió con la televisión (...) en algunos parlamentos tuvieron que pasar más de cincuenta años para que se permitiera transmitir cualquier asunto relacionado con el Parlamento en la televisión durante los quince días posteriores a las discusiones parlamentarias (Fourteen days rule). Más tiempo hubo de transcurrir para que se permitiera a las cámaras entrar en el Parlamento en directo”*<sup>582</sup>.

Es lógica esta resistencia al cambio: todas estas innovaciones que la tecnología producía afectaron a la actividad parlamentaria y cada una de ellas supuso un antes y un después en la vida del Parlamento. En la mayor parte de los casos propiciaron un nuevo tiempo informativo en la actividad parlamentaria al aumentar la rapidez en las transmisiones y

---

<sup>582</sup> RUBIO NÚÑEZ, R., “Knocking on the Parliaments door...”. *Op. Cit.* p. 393.

la eficacia de los procedimientos. En otros casos –como la televisión o la radio- además de transformar el propio espacio físico para adecuarlo a estos medios, cambiaron la forma en que los representantes se dirigían a la cámara pues ahora eran conscientes que sus discursos e intervenciones también llegaban a los ciudadanos. Poco a poco los representantes se vieron obligados a utilizar estos medios de comunicación para hacer llegar sus puntos de vista a los electores.

Sin embargo, es importante destacar que de las innovaciones tecnológicas que afectaron al Parlamento conviene distinguir las que supusieron una difusión de la actividad parlamentaria (las vamos a denominar tecnologías de difusión), de las que tienen potencial para llegar a articular la actividad parlamentaria (tecnologías de articulación de la actividad parlamentaria). Como se puede desprender de las características de las TIC que ya hemos mencionado, la línea entre unas y otras viene trazada por la aparición de internet y sus rasgos diferenciadores.

Es con la aparición de prensa escrita especializada en información política cuando podemos decir que se rompió la característica opacidad del Parlamento de la primera etapa del Estado liberal. Hasta entonces el Parlamento se configuraba como un órgano legislativo deliberante que reservaba sus sesiones a los miembros de la cámara. Gracias a la intervención de los medios de comunicación, la función parlamentaria comenzó a tener un eco fuera de las cámaras e, incluso, con carácter previo a las decisiones de los representantes, se daba a conocer a la opinión pública los debates y opiniones de los parlamentarios: el Parlamento y el debate parlamentario se acercaron a la sociedad.

Podemos decir que la presencia de los medios de comunicación informando de la actividad del parlamento tuvo efectos positivos: ayudó a dar a conocer la actividad del parlamento sin condicionar la acción política ni los procesos parlamentarios. En palabras de COELLO DE PORTUGAL *“la prensa escrita más que convertir el Parlamento en objeto*



*de debate social (...) facilitó que el debate social tuviese también por objeto lo deliberado en el Parlamento*”<sup>583</sup>.

Mayor polémica supuso la introducción de cámaras de televisión en los hemiciclos a mediados de los años sesenta y setenta. Sin duda, la Televisión tuvo un impacto mucho mayor que la prensa escrita en el funcionamiento del parlamento, pues supuso una nueva modalidad comunicativa que tuvo sus defensores y sus detractores. Como explica DADER, algunos autores *“se preguntaban alarmados en los años sesenta y setenta del siglo XX si la deliberación rigurosa desaparecería por completo en aras a la demagogia y el espectáculo de una dramatización populista, de simple apelatividad ante las pantallas”*<sup>584</sup>. Otros, en cambio, aplaudían una nueva forma de hacer la actividad parlamentaria más cercana al ciudadano como una muestra de objetividad y realismo político<sup>585</sup>.

La irrupción de la televisión en las cámaras de representantes no supuso únicamente la difusión masiva de las imágenes de los debates parlamentarios, o la agilización de la información. La televisión llegó a condicionar el contenido de esa información pues los representantes eran conscientes de que no se dirigían únicamente al resto de parlamentarios, sino que sus palabras eran escuchadas por todo el cuerpo electoral. La televisión introdujo en el Parlamento al conjunto de la opinión pública, como si todos los ciudadanos se encontraran presentes en la cámara. De esta manera, el parlamentario se vio fuertemente orientado en su acción pues ahora no sólo debía cumplir sus funciones con la cámara, sino que, además, debía atender a las exigencias de la comunicación política de una opinión pública capaz de verle y de escuchar sus palabras.

---

<sup>583</sup> COELLO DE PORTUGAL, J.M., “Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva?” ...*Op. Cit.* pp. 74-75.

<sup>584</sup> DADER, J.L. “Prólogo”. En CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., *El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2011. pp. 15-21.

<sup>585</sup> CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. “Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0”. En RUBIO NÚÑEZ, R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013. p. 33.

Algunos autores valoraban este status quo y la relación parlamento-medios de comunicación como elitista. La cercanía entre algunos medios de comunicación y los poderes políticos terminaba en que aquéllos recogían principalmente la actividad informativa de las élites políticas, dejando de lado a los representantes minoritarios o con los que no tenían la misma afinidad.

En cualquier caso, aunque la televisión pudo suponer una cierta revolución de la comunicación política o de imagen, no supuso una alteración de la función jurídica del Parlamento. Tampoco el hecho de que la prensa escrita contribuyera a una mejor conexión de la opinión pública con los problemas debatidos en el Parlamento o facilitara cierta transparencia de la vida pública, afectó en manera alguna sus funciones jurídicas, que permanecían inalterables.

Aunque con estas tecnologías de difusión se multiplicó de manera importante el cauce de expresión tradicional y el público objetivo, la esencia de las instituciones jurídicas del derecho parlamentario no se vio afectada en su contenido jurídico.

Junto a esto, ninguna de las tecnologías de difusión (prensa escrita ni televisión) ha despertado los ánimos de los partidarios de la democracia directa. Si acaso han utilizado estas tecnologías para incidir en las deficiencias del sistema representativo, pero no las plantean como una alternativa al mismo.

Sin embargo, cuando las tecnologías no se quedan en la mera difusión, sino que son capaces de articular los trabajos parlamentarios que realizan los representantes, entonces sí que son susceptibles de alterar esas funciones y condicionar las tradicionales instituciones jurídicas.

## 4.2.2.-Las TIC en el Parlamento

### **A.- Etapas en la aplicación de las TIC en el Parlamento: Parlamento electrónico, Parlamento digital y Parlamento Abierto**

Cuando definimos las TIC y su aplicación a la vida política, hicimos mención a esa distinción que hacía COELLO DE PORTUGAL mediante un falso juego de palabras entre la aplicación *al* derecho de las tecnologías y la adaptación *de* las tecnologías *al* derecho (además del evidente derecho de las TIC: las tecnologías como objeto de regulación). Esta división conceptual nos servirá de guía en este capítulo dedicado a estudiar las distintas etapas en la aplicación de la tecnología a la institución parlamentaria<sup>586</sup>.

Con la llegada de Internet (y de las TIC en general) se produce la democratización de la información y la desaparición de una serie de barreras que sí que pueden cambiar el escenario de la actividad parlamentaria. Internet ha hecho posible de forma inédita hasta ahora una interacción virtual entre ciudadanos y parlamentarios y entre parlamentarios entre sí, que sí puede afectar a la configuración jurídico-constitucional del Parlamento. Como explica con brillantez COELLO DE PORTUGAL *“si no se delimita cuidadosamente el papel del Derecho en la vida parlamentaria y en cada una de sus instituciones –la inmediatez en la deliberación, la oralidad en la reflexión, la contradicción en el control, la presencia en la votación- se podría conducir a un desprecio de las mismas determinante no solo de un nuevo papel político del órgano sino también de una silenciosa mutación intrínseca del Parlamento como institución jurídico-política de funciones representativas en el seno del Estado constitucional y la democracia de masas del siglo XXI”*<sup>587</sup>.

---

<sup>586</sup> Conviene precisar que a la hora de estudiar las aplicaciones tecnológicas en concreto no seguiremos esta clasificación que se va a exponer a continuación. El motivo es simple: como las TIC están en continua innovación y se complementan las novedades de unas con otras resulta complejo encasillarlas en una etapa concreta cuando es frecuente que unas sean evolución de otras.

<sup>587</sup> COELLO DE PORTUGAL, J.M., “Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva?” ... *Op. Cit.* p. 79.

Sería extraño que en los momentos de los rápidos cambios tecnológicos, instituciones como el Parlamento no se hubieran sumado a este proceso de cambio con sus limitaciones y oportunidades. La extensión del fenómeno tecnológico y las enormes ventajas prácticas que ofrecía para lograr una mejor organización del trabajo administrativo y legislativo, facilitó que las TIC se fueran incorporando de manera progresiva. Y esta incorporación tecnológica llevó a nuevas formas de hacer el trabajo parlamentario, a la vez que contribuyó a una comunicación más directa entre los ciudadanos y los representantes<sup>588</sup>.

En la evolución del uso de las TIC en los Parlamentos podemos diferenciar tres etapas. En una primera etapa situada en la década de los 80, los parlamentos empiezan a utilizar las TIC para mejorar técnicamente la prestación de sus servicios. Se caracteriza por la utilización de los sitios web, la implantación del uso del correo electrónico o el comienzo del proceso de digitalización de la información. En esta etapa también se comienzan a usar foros de discusión en un intento de buscar vías para acercarse a la ciudadanía. A este periodo, caracterizado por el aprovechamiento de las TIC para lograr una mejora técnica se le ha denominado *Parlamento electrónico* o *e-Parlament*.

Una segunda etapa se produce a partir de 2004 y se caracteriza por el aumento de las herramientas mediante las cuales los ciudadanos pueden manifestar sus opiniones a los representantes. Gracias a la utilización de las herramientas de la web 2.0 como por ejemplo los blogs, los parlamentarios cuentan con una nueva forma de comunicación directa con los ciudadanos. En esta etapa también se transforman las retransmisiones parlamentarias que se pueden seguir en directo a través de la red. Mientras que en la primera etapa eran los propios representantes los que tomaban la iniciativa para acercarse a los ciudadanos, en esta segunda etapa se ven sorprendidos por la interacción que facilitan las herramientas de la web 2.0<sup>589</sup>. A este periodo, cuya característica

---

<sup>588</sup> COLEMAN, S., TAYLOR, J and VAN DE DONK, W. (Edited by), *Parliament in the Age of Internet*. Oxford University Press. New York, 1999.

<sup>589</sup> “Este escenario resulta novedoso en un sistema parlamentario (y mediático) donde las principales noticias provenían de los representantes de la ciudadanía, sin apenas feedback”. RUBIO NÚÑEZ, R. y CAMPOS DOMINGUEZ, E. RUBIO NÚÑEZ, R. y CAMPOS DOMINGUEZ, E., “Hacia un parlamento

principal es la utilización de las TIC para facilitar la interacción de representantes y representados y representantes entre sí, se le ha denominado *Parlamento digital*. En esta segunda fase se pasa de la mejora técnica (e-parlament) a lo que CAMPOS DOMÍNGUEZ denomina el comienzo de una “verdadera transformación política”<sup>590</sup>.

Por último, tenemos una tercera etapa que se produce a partir de 2009 cuando los parlamentos de países occidentales implantan herramientas para fomentar la transparencia informativa. Lo importante de esta etapa es que las TIC se ponen al servicio de la transparencia. No se miden las TIC en función de su utilización y disponibilidad, sino en si realmente contribuyen para conseguir una mejora de la representación parlamentaria y democrática. En esta etapa se llega al concepto de Parlamento Abierto, como resultado de la implantación de los principios del Gobierno Abierto.

Corresponde ahora conocer cómo se han ido aplicando las TIC al Parlamento en las dos primeras etapas (Parlamento electrónico y Parlamento digital) y entrar al detalle de las herramientas tecnológicas que se han ido utilizando.

La situación de crisis de la institución parlamentaria y la aparición de unas herramientas tecnológicas con tanta influencia y poder transformador han llevado a los Parlamentos a abordar este panorama, y como resultado de este esfuerzo, se pueden destacar los Informes mundiales sobre el Parlamento electrónico de 2008<sup>591</sup>, 2010<sup>592</sup> y 2012. Los

---

participativo. Claves teóricas”. En *Actas del IV Congreso Internacional el Gobierno. Administración y Políticas Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2013.

<sup>590</sup> CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. “Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0”. *Op. Cit.* p. 37.

<sup>591</sup> El Informe Mundial de 2008 sobre el Parlamento electrónico supuso el primer paso para documentar los esfuerzos de los parlamentos a nivel mundial en el empleo de las TIC. Se basó en los resultados de una Encuesta realizada en 2007 que examinó la implementación de las TIC en varias áreas críticas de los parlamentos. Este primer informe estableció un punto de referencia para los parlamentos y sirvió de medida para que pudieran calibrar si el uso de las TIC que estaban consiguiendo era adecuado en comparación con otras instituciones representativas. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page\\_7/world\\_eparlament\\_report\\_2008\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_7/world_eparlament_report_2008_en.pdf)

<sup>592</sup> El Informe Mundial de 2010 sobre el Parlamento electrónico amplió su muestra incorporando a la Encuesta (realizada en 2009) nuevos parlamentos. Este informe siguió la misma línea que el de 2008 y sugirió algunas maneras de superar los obstáculos para el uso eficaz de las tecnologías en los ámbitos parlamentarios.

informes –realizados por el Centro Mundial para las TIC en el Parlamento<sup>593</sup>- se basan en los resultados de una encuesta realizada (el año anterior a su publicación) entre un significativo número de parlamentos nacionales<sup>594</sup>. El objetivo de estos Informes es analizar cómo los parlamentos pueden utilizar las TIC para fortalecer su rol institucional y la democracia<sup>595</sup>.

Así, el Informe de 2012 presenta los datos<sup>596</sup> más recientes sobre el uso y la disponibilidad de las TIC (sistemas, aplicaciones, equipos informáticos y herramientas) en los parlamentos a nivel mundial. El foco principal del Informe está en *“lo nuevo, lo que ha cambiado, y en lo que los parlamentos necesitan saber para seguir avanzando con el uso de la tecnología”*<sup>597</sup>. Este estado de la tecnología en el Parlamento responde a la preocupación institucional por mejorar la institución parlamentaria a través de la utilización de herramientas basadas en Internet. Para concluir este epígrafe realizaremos un resumen del estado actual de las TIC en los Parlamentos basado en los Informes de la Unión Interparlamentaria a los que ya nos hemos referido.

---

<sup>593</sup> El Centro Mundial para las TIC en el Parlamento es una iniciativa conjunta entre las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria, inspirada por el resultado de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI) en 2005. Persigue dos objetivos principales: a) fortalecer el rol de los parlamentos en la difusión de la Sociedad de la Información a la luz de los resultados de la CMSI; y b) promover el uso de las TIC como un medio para modernizar los procesos legislativos, aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, y mejorar la cooperación interparlamentaria.

<sup>594</sup> Los parlamentos que respondieron a la Encuesta representan cámaras de 126 países, además del Parlamento Europeo. La Encuesta fue enviada a 269 cámaras de parlamentos unicamerales y bicamerales en 190 países y a dos parlamentos regionales. Se recibieron 156 respuestas (51 más con respecto a 2007 y 22 más que en 2009). En conjunto estos parlamentos representan a 28.613 legisladores

<sup>595</sup> El Informe de 2008 advirtió de la existencia de una brecha importante en la mayoría de los parlamentos entre lo que era posible de lograr usando las TIC y lo que se conseguía realmente. Esta falta de eficacia de las TIC en los parlamentos se constaba con más intensidad en los parlamentos con niveles de ingresos más bajos. Esto produjo que el Informe de 2010, teniendo en cuenta esa brecha detectada por el informe anterior, estableciera una metodología estadística para evaluar las TIC en los parlamentos y así aportar una descripción más detallada de su aprovechamiento.

<sup>596</sup> Estos datos se obtienen de varias fuentes. Primero, los comentarios directos de los parlamentos en sus respuestas a la encuesta. Segundo, las presentaciones hechas y los debates realizados en el seno de la Conferencia Mundial de 2010 sobre Parlamento electrónico, así como en otros foros y reuniones que abordaron temas de Parlamento electrónico. Tercero, el análisis de estudios, documentos y experiencias disponibles al público.

<sup>597</sup> GRIFFITH, J. y CASINI, G. (Coord.), *Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico. Op. Cit.* p. 1.

## **B.- Aplicación práctica de las TIC a los Parlamentos**

En la progresiva formación de un Parlamento electrónico (o digital)<sup>598</sup> podemos distinguir dos etapas claramente diferenciadas en función del objetivo con que se aplican las TIC. En primer lugar podemos destacar una fase en la que las TIC se utilizan para mejorar el funcionamiento interno del Parlamento, informatizar los procesos y digitalizar la información. Se trata de una mejora interna de los procedimientos, de los servicios, o de la búsqueda de información propiciada por las herramientas tecnológicas.

Algunos ejemplos de estas mejoras son, por ejemplo las redes de conexión, el trabajo en red que facilita las tareas, la creación de bases de datos y la utilización de documentos digitalizados que supone una búsqueda más rápida y estructurada, las comunicaciones a través del correo electrónico, las comparecencias a través de videoconferencias, la tramitación telemática de documentos, o el voto electrónico.

Esta primera fase de incorporación de las TIC al Parlamento dio paso a una segunda etapa con un enfoque más político. En la década de los 90 se produce la segunda etapa cuando los Parlamentos adquirieron nuevas funciones como difusores de su información parlamentaria. Estamos ante las páginas web, los formularios online, el correo electrónico<sup>599</sup>, y los foros de discusión y los chats online.

A continuación vamos a realizar una descripción de las herramientas tecnológicas que se han utilizado en los Parlamentos, sean como mejora interna de los procedimientos, o con el enfoque político que mencionábamos antes. Para esto, distinguiremos las herramientas de comunicación con los ciudadanos, de las herramientas de mejora interna en el funcionamiento del Parlamento

---

<sup>598</sup> A la hora de explicar las aplicaciones tecnológicas a la institución parlamentaria son pocos los autores que distinguen entre parlamento electrónico y digital. Para hacer más sencillo este estudio utilizaremos fundamentalmente “parlamento electrónico” o “e-parliament” sin que esto suponga referirnos a la primera etapa en la evolución de las TIC en el Parlamento (la de la tecnificación de los procedimientos).

<sup>599</sup> Por ejemplo las secciones “Congreso de los Diputados” y “Cortes Generales” pasaron a publicarse en formato digital exclusivamente desde el 1 de agosto de 2012.

## B.1.- Herramientas de mejora interna

Las primeras introducciones de las TIC en el Parlamento se centraron en mejorar su funcionamiento interno (optimizando los servicios que las cámaras debían prestar: informatizar los procesos, y digitalizar la información).

La informática se empezó a utilizar por los parlamentos al mismo ritmo que en la mayor parte de los sectores de la sociedad<sup>600</sup>. En sus inicios, la aplicación de la informática respondía a la necesidad de dar respuesta a problemas concretos y sectoriales. Sin embargo, con el tiempo, la mayoría de los parlamentos ha diseñado un sistema global informático que sirve a la totalidad de la institución parlamentaria. Con la incorporación de la informática el Parlamento consigue un funcionamiento institucional más rápido<sup>601</sup>, seguro<sup>602</sup> y eficaz: se facilitan tareas de gestión administrativas anteriormente muy pesadas y se simplifica el acceso a la documentación.

En 1967 CHANDERNAGOR destacaba la importancia de que el Parlamento dispusiera de medios de información y documentación propios para poder realizar sus funciones<sup>603</sup>. En este aspecto podemos decir que las TIC han realizado una contribución notable a estos servicios parlamentarios.

---

<sup>600</sup> HELGE HJODTAL, M., "Rapport sur les technologies de l'information au sein des Parlements". En *Informations constitutionnelles et parlementaires*, nº 161, 1991. pp. 1-35.

<sup>601</sup> DELGADO-IRIBARREN recoge un ejemplo de mejora evidente en la rapidez de la gestión administrativa en el Congreso de los Diputados. "En el Congreso de los Diputados (...) en 1986 fecha en que se inicia el proceso de informatización, los aproximadamente 200 escritos que se presentaban de promedio a la semana, una vez calificadas por la Mesa de la Cámara, daban lugar a una actividad de ejecución (distribución, publicación) cuya finalización no se producía hasta pasada una semana. Hoy, los casi mil escritos semanales, calificados por la Mesa esta misma semana y que han lugar a más de 1700 oficios de ejecución se tramitan en poco más de 48 horas". Por "hoy" se refiere a la reunión de la Mesa celebrada el 20 de febrero de 2001. DELGADO-IRIBARREN, M., "Las nuevas tecnologías en la vida parlamentaria". En *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 6-7, 2000-2001. Logroño. p. 309.

<sup>602</sup> Son muchos los elementos tecnológicos que ayudan a un funcionamiento parlamentario más seguro. Destacamos dos en especial: 1) la codificación de cada iniciativa parlamentaria permite controlar mejor todo el procedimiento y así se pueden fijar de manera previa los destinatarios y su expedición se automatiza. 2) También se consigue mayor certeza y fiabilidad para dejar constancia fiel de los resultados de las votaciones o la comprobación del quorum.

<sup>603</sup> CHANDERNAGOR, A., *Un Parlement, pour quoi faire*. Gallimard. París, 1967.



### Sistemas de gestión de documentos en formatos digitales: la administración de la documentación parlamentaria

Para mejorar la eficiencia de un Parlamento y lograr que sea transparente y accesible es necesario contar con un sistema que permita la consulta, catalogación y archivo de documentos en formatos digitales. Estos sistemas han de abarcar todo el ciclo de vida de los documentos, desde que son creados por el propio Parlamento o son enviados al mismo (por ejemplo desde el Gobierno), así como los informes de comisiones y actas de la sala de plenaria, hasta el momento en que son archivados de forma definitiva. En este proceso se debe contar con un “Sistema de Administración de la Documentación” (SAD) para el procesamiento de los documentos. Este sistema debe permitir, entre otras cosas, la edición de los documentos por varios autores, el intercambio de la información con diferentes organizaciones, realizar búsquedas, presentación en diferentes formatos, validación y certificación por vía electrónica, etc. Como destaca el Informe Mundial de Parlamento Electrónico de 2012, al mismo tiempo, la tipología de la documentación parlamentaria cada vez es más variada: la mayoría de los parlamentos administran la información en el clásico formato de texto, pero también de audio y de video. Aunque, en la gran mayoría, los formatos se administran en paralelo (texto por un lado y audio y video por otro), el informe destaca cómo cada vez está más presente el interés de los parlamentos por elaborar un sistema integral que los combine para aportar un servicio más sistemático y manejable de la información.

Junto a esto, el nuevo mundo digital trae consigo mayores demandas en los sistemas de administración de documentos. Los documentos parlamentarios deben mantener unos estándares de viabilidad, utilidad e integridad estén en formato papel o en formato digital<sup>604</sup>.

---

<sup>604</sup> “los documentos parlamentarios en papel tienen una estructura, una forma, y una integridad intelectual que han cumplido y continuarán cumpliendo un rol esencial en la vida de una sociedad. Los documentos parlamentarios en formatos digitales ofrecen más flexibilidad porque ellos pueden ser fácilmente reestructurados y reformateados. Sin embargo, deben mantener la misma integridad referencial e intelectual que sus versiones en papel para ser considerados válidos”. GRIFFITH, J. y CASINI, G. (Coord.), *Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico*. Op. Cit. p. 92.

Entre las principales demandas necesarias para el máximo aprovechamiento de las TIC en el ámbito de la documentación parlamentaria está el requisito de usar un estándar abierto<sup>605</sup> en los documentos. La utilización de formatos “propietarios” (documentos que sólo pueden ser gestionados y manejados con el software específico de un número limitado de proveedores) limita las opciones para el uso, son más caros de mantener y requieren estar convirtiéndolos periódicamente a los nuevos estándares. El estándar abierto, asimismo, permite una mayor facilidad de portabilidad y documentación sobre distintos sitios web o incluso las aplicaciones para móviles (apps).

Desde esta perspectiva, el estándar más recomendado para su utilización en la documentación parlamentaria es el formato XML<sup>606</sup>. Este formato tiene importantes ventajas<sup>607</sup>. El Informe 2012 destaca las siguientes: 1) Intercambio de documentos<sup>608</sup>; 2) la búsqueda<sup>609</sup>; 3) la vinculación entre los documentos y su utilización<sup>610</sup>; 4) la

---

<sup>605</sup> Que la documentación se encuentre en un estándar abierto significa que la información se pueda etiquetar para ser interpretada de forma apropiada por distintos sistemas informáticos y distintos dispositivos. Según la definición de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (una organización especial de las Naciones Unidas) estándares abiertos “*son estándares puestos a disposición del público en general y son desarrollados (o aprobados) y se mantienen a través de un proceso impulsado por la colaboración y el consenso. «Estándares abiertos» facilita la interoperabilidad y el intercambio de datos entre los diferentes productos o servicios y están destinados para la adopción generalizada*”. *Ibídem*. pp. 93 y ss.

<sup>606</sup> XML son las siglas en inglés de Extensible Markup Language: se trata de un lenguaje utilizado para almacenar datos de forma legible.

<sup>607</sup> MEDINA, A., “La evolución de los e-Parlamentos en el mundo. Análisis de los standards de la UIP y del World E-Parliament Report”. En RUBIO NÚÑEZ, R., (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013. nº 9. pp. 160 y ss.

<sup>608</sup> Los estándares abiertos como XML permiten el intercambio de documentos incluso si se usa diferente software de edición y administración. Así, se hace de forma más rápida y expedita el intercambio de documentos entre el parlamento y el gobierno, entre las cámaras (en los sistemas bicamerales o tricamerales), dentro del propio parlamento, e incluso con ciudadanos y la sociedad civil.

<sup>609</sup> Se pueden proporcionar resultados de búsqueda más precisos y hacer consultas más exactas al tener un estándar abierto en el que los datos están clasificados por su contenido específico. A la vez, los estándares abiertos permiten que los documentos se usen con una gran variedad de motores de búsqueda.

<sup>610</sup> Gracias al estándar abierto los documentos se encuentran interrelacionados y es factible la creación automática de enlaces entre los documentos.

multicanalidad<sup>611</sup>; 5) la consistencia en el formato<sup>612</sup>; 6) la facilidad en la preparación<sup>613</sup>; 7) la preservación<sup>614</sup>; 8) el acceso de los ciudadanos<sup>615</sup>. Además de estas ventajas, que podrían servir para cualquier tipo de documentación que se quiere preservar o gestionar, el estándar XML se hace especialmente adecuado a la documentación parlamentaria. El Banco Interamericano de Desarrollo publicó en 2012 un documento explicando las características especiales del XML como formato ideal para los documentos legales<sup>616</sup>.

---

<sup>611</sup> La multicanalidad se refiere a las múltiples formas de producción. Un documento en un estándar abierto podría ser utilizado para producir una aplicación para tabletas, que una copia el papel o una versión modificada para ser incorporada a otro documento. También se puede utilizar para personas con alguna discapacidad y salir en formato audio. Todo esto manteniendo la integridad referencial e intelectual de la información.

<sup>612</sup> El estándar abierto permite establecer marcadores para instituir el uso de formatos legales apropiados para que los legisladores no tengan que estar al tanto de las convenciones exactas a las que deben ceñirse a la hora de redactar un proyecto de ley.

<sup>613</sup> La curva de aprendizaje de los estándares abierto es pronunciada pero una vez conseguida la capacitación para su uso facilitan el trabajo y reducen y simplifican los procedimientos.

<sup>614</sup> El uso del estándar abierto asegura preservar los documentos a largo plazo. Así como los sistemas propietarios cambian con frecuencia y no se tiene una certeza de contar con las herramientas de almacenaje actualizadas, estándares como XML aseguran que en el futuro se puedan leer las versiones digitales de los documentos, pues el formato no ha sido modificado. El estándar abierto no es, por lo tanto, dependiente de los cambios ni en su hardware ni en su aplicación de software.

<sup>615</sup> Frente a los formatos propietarios, en los que no se puede asegurar un adecuado soporte de acceso a los ciudadanos, el estándar abierto permite prever y asegurar el acceso de los ciudadanos a los documentos legislativos.

<sup>616</sup> *“XML contiene información que contribuye a la dirección del flujo de trabajo. Así, cada etapa del proceso legislativo puede ser trazada, al dejar una marca del archivo XML con metadatos; XML apoya la redacción de la legislación nacional y las mejores prácticas. La regla técnica estandariza la manera de redactar legislación, posibilitando la verificación del cumplimiento de los textos con los estándares mínimos incluidos en los esquemas XML. Entonces podemos decir que XML mejora la calidad de la ley. XML es interoperable con otras instituciones y otras fuentes. El formato XML le permite a cada institución marcar sus propios documentos y, por consiguiente, administrar sus propias partes del proceso legislativo, usando un vocabulario común de clasificaciones y un lenguaje común para atribuir significado a los datos. Esto facilita que las instituciones intercambien datos y colaboren de tal manera que cada institución mantenga su autonomía. XML se enriquece con las contribuciones de los ciudadanos. Cada ciudadano puede agregar anotaciones en el archivo XML y reusar los datos XML, como está sucediendo en los Estados Unidos con las iniciativas Open Gov y Open Data. Esto promueve la participación, y como con otras herramientas similares, como blogs, wikis, y redes sociales, XML facilita la cooperación y promueve la reutilización de los datos. XML preserva la validez legal de un documento por un largo período de tiempo. Como formato de datos abiertos, XML es tecnológicamente independiente por lo que puede ser el formato correcto para preservar documentos legales en el tiempo. De hecho, incluso solo en diez años más podríamos no poder leer datos legalmente válidos almacenados hoy. XML resuelve este problema permitiéndonos archivar documentos y crear archivos de respaldo que sigan siendo válidos en forma indefinida. XML es accesible a todos a través de distintos canales. XML le permite mostrar contenido de manera accesible, incluso a personas con discapacidades, ayudándoles así a resolver el problema de accesibilidad y de la brecha digital. XML lo puede acceder cualquier persona para su inspección, mientras asegura un balance entre privacidad y seguridad. Debido a que XML se puede entender sin aplicaciones adicionales, todos los ciudadanos pueden inspeccionar documentos parlamentarios, sin la barrera de algún software de filtro. XML entonces posibilita que la información sea transparente y permite a los*

No podemos olvidar, entre tanta terminología técnica, que esta tecnología (estándar abierto de los datos) persigue facilitar una mayor apertura y transparencia del Parlamento con el fin de fortalecer la rendición de cuentas. Es ilustrativo, como ejemplo la aprobación de la Cámara de Representantes americana en diciembre de 2011 de unos Estándares para la Publicación Electrónica de Documentos e Información de la Cámara y Comisiones<sup>617</sup>.

### Bibliotecas y servicios de investigación

Las TIC también se incorporaron con fuerza a las bibliotecas y servicios de investigación del Parlamento. Internet no sólo ha transformado el comportamiento de los usuarios a la hora de buscar y obtener información, sino que también ha modificado las posibilidades en que las bibliotecas pueden ofrecer sus servicios. Si, como hemos visto, la tecnología es capaz de optimizar los formatos de los documentos parlamentarios y agilizar las búsquedas entre los archivos creados por el propio Parlamento o tramitados por éste, es razonable que también sea posible hacerlo con los servicios de biblioteca de los Parlamentos.

Las bibliotecas de los parlamentos tienen como función el mantenimiento de un archivo legislativo y facilitar una comprensión más profunda del contexto político y social a la hora de elaborar una ley. Gracias a la incorporación de las TIC estas posibilidades se amplían al permitir realizar consultas de manera electrónica, establecer servicios de

---

*ciudadanos mantener las instituciones de gobiernos responsables. Difusión y uso. XML permite difundir textos legales sin discriminar entre las herramientas usadas, mejorando el uso, incluso por parte de aquellas personas que no tienen herramientas sofisticadas. En resumen, no favorece a ninguna tecnología sobre otras. XML también puede ser usado con herramientas comunes y sistemas de administración de documentos (eficacia). XML puede llegar a ser un formato común para almacenar datos en sistemas de administración de documentos y para crear bases de datos en XML originales que pueden ser distribuidas y compartidas entre distintas instituciones. Al compartir esquemas de DTD o XML, este último puede favorecer el crecimiento de una comunidad multilateral que pueda acordar como interactuar a través de sus datos y cómo desarrollar en forma cooperativa las distintas etapas del proceso legislativo (parlamento, comisiones, agencias gubernamentales, partidos políticos, etc.)". PALMINARI, M. y VITALI, F., *Legislative XML: Principles and Technical Tools*. Banco Interamericano de Desarrollo. New York, 2012. pp. 13-14. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36893582>. GRIFFITH, J. y CASINI, G. (Coord.), *Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico*. Op. Cit. pp. 102 y ss.*

alertas especializados en todo tipo de dispositivos móviles o estáticos, construir sitios web para organizar la información, mantener archivos y facilitar el acceso a la documentación parlamentaria en formato digital, o compartir esta experiencia y servicios con otros parlamentos.

Existe un conjunto de recomendaciones sobre cómo aplicar la tecnología a las bibliotecas y servicios de investigación del parlamento elaborado por la UIP, las Naciones Unidas y la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA)<sup>618</sup>. La compilación de esas innovaciones y propuestas supuso la publicación del Manual *“Tecnologías de la Información y Comunicación en las Bibliotecas Parlamentarias”*<sup>619</sup>. Podemos destacar siete tendencias en la implantación de las TIC a las bibliotecas de los parlamentos: 1) el uso de recursos de información basados en internet; 2) la interactividad y la comunicación bidireccional de los servicios; 3) la utilización del software de Código Abierto; 4) la digitalización de la bibliotecas; 5) la utilización de modelos de acceso abierto; y 6) el uso de una *web semántica* para describir las fuentes y facilitar la interoperabilidad. Veamos brevemente cada uno de ellos.

La primera tendencia en la aplicación de las TIC a las bibliotecas parlamentarias es la utilización de internet para proporcionar resultados de búsqueda a los usuarios. A pesar de que los hábitos de los usuarios estén cambiando en lo que respecta al acceso a la información, en la medida en que las bibliotecas parlamentarias consigan centrarse en las necesidades específicas de sus usuarios, ofrezcan una síntesis de investigación efectiva, proporcionen estudios y análisis precisos de manera imparcial y confidencial y utilicen fuentes de información disponibles en la biblioteca y en los recursos presentes

---

<sup>618</sup> Fundada en 1927, la IFLA (Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios e Instituciones) se creó como foro para proporcionar a bibliotecarios de todo el mundo un intercambio de experiencias, promover la cooperación e investigación del desarrollo de las bibliotecas.

<sup>619</sup> BALNAVES, E., *Manual Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Bibliotecas Parlamentarias*. Naciones Unidas – Unión Interparlamentaria – Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas. New York, 2012. Disponible en: <http://www.ifla.org/files/assets/services-for-parliaments/publications/handbook-libraries-es.pdf>

en la web, su relevancia frente a otros servicios de búsqueda como Google o Wikipedia está garantizada<sup>620</sup>.

La segunda aplicación de las TIC a las bibliotecas tiene que ver con la web 2.0. Como ya hemos explicado el concepto web 2.0 expresa la convergencia de las tecnologías en una mayor participación: las redes sociales superan el uso de la red como fuente unidireccional de información yendo más allá al ofrecer inmediatez a la expresión personal en un contexto de relaciones interconectadas. De esta manera, el impacto de la web 2.0 aumenta las expectativas de los usuarios a la hora de lograr una mayor interactividad y una comunicación bidireccional, y a esta situación deben adaptarse las bibliotecas parlamentarias. Como se expresa en el manual anteriormente mencionado: *“En este panorama, la biblioteca deja de ser el principal servicio de referencia para el conocimiento acumulado de una organización. Se queda, sin embargo, como una de las fuentes de conocimiento más fiables (...) Dentro de la diversidad de valiosas fuentes de información ahora disponibles para cualquier que tenga conexión a internet, la misma biblioteca parlamentaria debe afirmar su papel como: una fuente fiable de información imparcial; una fuente de recomendaciones y formación para aquellos que navegan por los diversos recursos a su disposición; un punto de referencia para facilitar el entendimiento y el filtrado de estos variados recursos; y un punto fiable de almacenamiento de documentos permanentes y también, potencialmente, un punto de distribución de estos documentos como contribución a repositorios de recursos más globales. Ello representa un desafío de desarrollo profesional para las bibliotecas: ser conocedor e incluso estar situado en medio de todas estas nuevas herramientas y, a la*

---

<sup>620</sup> Según el Manual Tecnologías de la Información y Comunicación en las Bibliotecas Parlamentarias lo que más valoran los usuarios de este servicio son un conjunto de características que podrían resumirse en: 1) imparcialidad (como capacidad de asegurar que los parlamentarios pueden obtener información, análisis y asesoramiento no parcial, basado en uno o varios aspectos sobre cualquier tema, con el fin de satisfacer las necesidades de los usuarios); 2) la independencia (en cuanto que el servicio permite adoptar una perspectiva no sujeta a la del Gobierno o un enfoque político concreto); 3) la facilidad de acceso; 4) la comprensión del servicio (referida a la capacidad de comunicarse con los usuarios, entender sus urgencias y sus plazos); 5) que se trate de un servicio asistido (se forma a los usuarios para mejorar su aprovechamiento del servicio); 5) flexible; 6) con un enfoque holístico del Parlamento (focalizado en el parlamento como un todo y por lo tanto con capacidad de contribuir con habilidades de información a los sitios web y otras áreas TIC); 7) Conectada – con las necesidades de nuestros usuarios a nivel estratégico – estableciendo prioridades para el servicio (en particular para los estudios) a través del contacto con líderes políticos en el parlamento, mediante consulta a las comisiones y partidos políticos (no con cada uno de los miembros del parlamento). *Ibidem*. pp. 15-16.

vez, mantener un firme control de las responsabilidades que conlleva manejar información de manera fiable en nombre del parlamento”. Por lo tanto la biblioteca parlamentaria debe adaptarse a un contexto de comunicación bidireccional aprovechando para la investigación el trabajo de los usuarios y garantizando la calidad y fiabilidad de la información. Existen muchos recursos de la web 2.0 utilizados en las búsquedas en las bibliotecas parlamentarias como los servicios de Google<sup>621</sup>, el servicio Worldcat<sup>622</sup>, Wikipedia, los blogs, o las redes sociales.

La tercera tendencia en la aplicación de las TIC en las bibliotecas parlamentarias es la utilización en las mismas de software de “código abierto”<sup>623</sup>. Esto permite que la información disponible en las bibliotecas se pueda acceder sin necesidad de pagar la licencia de un programa informático concreto<sup>624</sup>. La utilización de un software de código abierto en una biblioteca parlamentaria debe hacerse teniendo en pensando en su sostenibilidad y desarrollo en el tiempo y en cómo se organiza el Parlamento (diversos niveles de acceso, arquitectura de las TIC en el propio parlamento, etc.).

La cuarta tendencia en la aplicación de las TIC a las bibliotecas de los parlamentos es su conversión en una biblioteca digital. El proceso de digitalización del material publicado con anterioridad a las TIC, la continua y creciente incorporación de recursos electrónicos creados desde su inicio en un formato digital, o la aparición también en formato digital

---

<sup>621</sup> Nos referimos a *Google Search* (como herramienta de búsqueda preeminente), *Google Scholar* (indexiza artículos de investigación, patentes legales, artículos de opinión en publicaciones periódicas; es un método de búsqueda de fondo muy adecuado para las materias relevantes dentro de los temas de interés de los parlamentarios); *Google Books* (una interfaz de referencia para búsqueda de libros, información bibliográfica, proveedores comerciales, etc.) y otros servicios como google maps, google blogs, google news o google plus.

<sup>622</sup> El servicio Worldcat ([www.worldcat.org](http://www.worldcat.org)) está gestionado por la Biblioteca del OCLC (Online Computer Library Center) una entidad sin ánimo de lucro que comparte datos, trabajo y recursos de miles de bibliotecas en todo el mundo. Worldcat es una colección de datos y registros de más 71.000 bibliotecas públicas y privadas de todo el mundo.

<sup>623</sup> El movimiento de código abierto también llamado con las siglas OSS (Open Source Software) es un método sistemático de distribución de software en código de fuente completo de modo que se asegura su disponibilidad y desarrollo sin pago ni licencia alguna

<sup>624</sup> Las bibliotecas parlamentarias han utilizado en estos últimos años diversos sistemas de intercambio de datos. Por ejemplo el estándar Z39.50 que permite la interconexión en forma abierta de los catálogos de las bibliotecas, o el primer software para gestión de bibliotecas producido en código abierto en el sistema de Gestión de Biblioteca KOHS (Koha Library Management system).

de periódicos y noticias se van incorporan a la oferta de servicios que ofrece la biblioteca digital parlamentaria.

En quinto lugar, las bibliotecas parlamentarias deben adaptarse al modelo de publicación de “Acceso Abierto”<sup>625</sup>. El modelo de publicación de acceso abierto supone una considerable reducción de costes y un mayor y más rápido acceso a la información.

Por último, en sexto lugar podemos destacar la utilización de una web semántica en la descripción de las fuentes y de un servicio interoperable en las bibliotecas parlamentarias. Las TIC hacen posible que las bibliotecas parlamentarias gestionen múltiples sistemas: desde un sistema bibliotecario digital, un sistema de gestión de referencia o un servicio electrónico de base de datos. Que estos sistemas pueden trabajar coordinadamente entre sí y ser interoperables es esencial para lograr un servicio adecuado para el usuario. En este sentido la utilización de una *web semántica*<sup>626</sup>

---

<sup>625</sup> En una declaración de la IFLA del 18 de abril de 2011 se afirma que “*Acceso Abierto es el nombre que actualmente se le da a un concepto, a un movimiento y a un modelo de organización cuyo objetivo es proporcionar libre acceso y reutilización del conocimiento científico presentado en forma de artículos de investigación, monografías, datos y otros materiales relacionados*”. La IFLA se adhiere, así a la Declaración de Berlín sobre Acceso Abierto al Conocimiento en las Ciencias y en las Humanidades que establece dos condiciones que las contribuciones del acceso abierto deben satisfacer: 1) que los autores y los depositarios de la propiedad intelectual garanticen por igual el derecho gratuito, irrevocable y mundial de acceder a su trabajo, y la licencia para copiarlo, usarlo, distribuirlo, transmitirlo y exhibirlo públicamente, y para hacer y distribuir trabajos derivativos en cualquier medio digital para cualquier propósito responsable, (todo sujeto al reconocimiento de la propiedad de la autoría, y 2) que una versión completa del trabajo y todos sus materiales complementarios, se depositarse -en un formato electrónico estándar- en un repositorio online que sea apoyado y mantenido por una institución académica o similar (agencia gubernamental u organización solvente) que garantice el acceso abierto, la distribución sin restricciones y la interoperabilidad y capacidad archivística a largo plazo. Esta declaración fue suscrita en el 2003 en una conferencia organizada por la Sociedad Max Planck. En enero del 2011 había sido firmada por casi 400 instituciones científicas. Disponible en:

[https://www.um.es/c/document\\_library/get\\_file?uuid=f3736570-bb84-40b3-8a2e-a9397ef7ef30&groupId=793464](https://www.um.es/c/document_library/get_file?uuid=f3736570-bb84-40b3-8a2e-a9397ef7ef30&groupId=793464)

<sup>626</sup> El término “web semántica” fue utilizado por primera vez por Tim Berners-Lee en mayo de 2001 en un artículo de la revista *Scientific American*. En ese artículo se proponía una nueva forma de organizar el contenido en la Red a través de un sistema de vinculación y transferencia de documentos en red que desencadenaría una avalancha de posibilidades y, en consecuencia, revolucionaría Internet. La web semántica viene a ser la tercera generación de la Web (la Web 3.0), una extensión de la Web actual en la que los contenidos están organizados de forma que no solo los humanos sino también las computadoras sean capaces de procesar su significado, de ahí el nombre de *semántica*. La web semántica aspira a pasar de una red de documentos (sin información procesada) a una red de datos (con información relevante destacada y accesible).



facilita que exista un único sistema de búsqueda que provee de información de entre todos esos sistemas.

Para calibrar la adecuada utilización de las TIC en las bibliotecas de los parlamentos la UIP estableció una serie de indicadores<sup>627</sup> para analizar sus capacidades y sus servicios en relación a la tecnología.

### *Otras tecnologías al servicio del representante*

Además de este apoyo logístico al aparato administrativo del Parlamento y a la actividad parlamentaria en sí misma, la informática contribuye a suplir las carencias tradicionales del diputado individual. La primera aplicación práctica de las TIC en el Parlamento consistió en apoyar el trabajo de los representantes mediante una serie de herramientas de gestión administrativa y de comunicación que trataran de compensar la desigualdad de recursos respecto al Gobierno. Las TIC son esenciales en el trabajo del parlamentario tanto en parlamentos pequeños, en los que lo primordial es facilitar la comunicación, la recepción y revisión de documentos o la interacción con los ciudadanos, como en parlamentos grandes, en donde los recursos tecnológicos se dedican, sobre todo, a asegurar la eficiencia del trabajo parlamentario. Recordamos que estamos abordando justo lo que COELLO DE PORTUGAL<sup>628</sup> denominaba la aplicación *al* Derecho de las tecnologías: se trata de utilizar tecnologías para facilitar el cumplimiento de las funciones del Parlamento. Al ser cuestiones técnicas pasaremos por encima de los

---

<sup>627</sup> Estos indicadores no miden la calidad del servicio de la biblioteca, sino la utilización o no de una serie de elementos tecnológicos. Así, se estudia si las bibliotecas parlamentarias cuentan con servicios como un sistema automatizado de administración de recursos, una intranet, tener su propia página web, utilizar software para apoyar la colaboración entre los funcionarios, estar suscritos a bases de datos y periódicos en línea, el mantenimiento de un archivo digital de documentos parlamentarios o la participación en redes formales. Para valorar la aplicación de las TIC en los servicios se analiza si tienen un sitio web organizado para temas de interés de parlamento, la posibilidad de recibir solicitudes electrónicas, la utilización de servicios de alerta para el envío de información a los legisladores, la utilización de las redes sociales o -en el caso de que el servicio también se preste al público- la inclusión del servicio de correo electrónico o de un sitio web. GRIFFITH, J. y CASINI, G. (Coord.), *Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico*. Op. Cit. pp. 136-137.

<sup>628</sup> COELLO DE PORTUGAL, J.M., "Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva?". Op. Cit. p. 67.

recursos que nos han parecido más interesantes y que son imprescindibles para la aplicación de las TIC al derecho que veremos más adelante.

El apoyo de las TIC al representante individual se realiza de diversas maneras. En un primer nivel encontramos un apoyo técnico básico que consiste en el acceso a internet<sup>629</sup>, el correo electrónico<sup>630</sup>, impresoras y un ordenador personal<sup>631</sup>. Junto a este primer nivel, las TIC contribuyen a mejorar el trabajo parlamentario en las sesiones plenarias. Entre las aplicaciones tecnológicas más destacadas podemos mencionar la utilización de grandes pantallas digitales, la utilización de dispositivos electrónicos y servicios de red<sup>632</sup>, o el voto electrónico<sup>633</sup>. También existen un conjunto de herramientas que ayudan a preparar y difundir órdenes del día, redactar proyectos de ley o publicar informes de sesiones, así como diversos sistemas de apoyo para las sesiones del pleno y comisiones.

Por último, un aspecto importante en este ámbito es la capacitación de los representantes en la utilización de las TIC. Un 56% de los parlamentos proporcionaban

---

<sup>629</sup> En el Informe de 2012 se destaca como un hecho muy positivo que todos los parlamentos tienen acceso a internet, más del 80% una velocidad en el acceso calificada de *adecuada o más que adecuada* y una confiabilidad de esa conexión también *adecuada o más que adecuada*. GRIFFTH, J. y CASINI, G. (Coord.), *Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico. Op. Cit.* p. 79.

<sup>630</sup> Para ser coherentes con la clasificación que hemos establecido nos referiremos al correo electrónico como herramienta de comunicación del representante.

<sup>631</sup> En este sentido en el 82% de los parlamentos se proporciona a los representantes un ordenador (sea de escritorio o portátil), en el 46% de los parlamentos se les proporcionan los dos tipos de dispositivo: de escritorio y portátil y en el 21% una tableta. También es relevante el hecho de que, además de contar con estos dispositivos, un buen número de parlamentos (un 35% en total) desarrollan sus propias aplicaciones específicas (bien para el ordenador personal, bien para el tablet o el Smartphone). Como indica el Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento electrónico *“este es un indicio bastante bueno. Los parlamentos no solo están proporcionando a sus miembros algunos de los últimos dispositivos de comunicación móvil, sino también están creando aplicaciones para estos dispositivos”*. *Ibidem.* p. 78.

<sup>632</sup> Del análisis de los resultados de los informes de 2008, 2010 y 2012 se desprende una tendencia en los parlamentos a permitir la utilización de las tabletas (75%) o los smartphones (65%); en 2009 sólo el 46% de los parlamentos permitía utilizar los teléfonos móviles en las sesiones plenarias. De la misma manera ha ocurrido con el acceso a internet: en 2012 suponía un 74% de los parlamentos del mundo mientras que en 2010 era un 62%.

<sup>633</sup> El 58% de los parlamentos cuentan con un sistema electrónico de voto de voto en las sesiones plenarias. Dentro de estos, existe una gran variedad de mecanismos de autenticación del voto: el 67% se realiza a través de un botón para votar en un puesto asignado, hay un 56% que cuentan además de una identificación a través de una tarjeta, un 20% mediante un sistema de autenticación biométrico (como la huella digital), un 10% a través de pantalla táctil, un 10% a través de una estación y un 6% mediante el uso de una contraseña. *Ibidem.* p. 86.

formación para el uso de las TIC y un 31% dijo tener la intención de desarrollar esta capacitación.

## **B.2.- Herramientas de comunicación con los ciudadanos: información, interpelación y deliberación**

Somos conscientes de que hablar de las TIC como una mera herramienta de comunicación con los ciudadanos es limitar demasiado sus posibilidades. En este sentido, con el fin de completar y enriquecer el significado de esta aplicación práctica de las TIC en la vida parlamentaria, vamos a utilizar la clasificación de CAMPOS DOMÍNGUEZ<sup>634</sup>. Al analizar las herramientas tecnológicas que facilitan las TIC en la vida política, CAMPOS DOMÍNGUEZ distingue cinco categorías: herramientas de información, de expresión política espontánea, de interpelación y diálogo, de deliberación y de decisión y votación. Esta categorización tiene, como se puede comprobar, un enfoque que va más allá del ámbito parlamentario que toca tratar aquí. Por este motivo vamos a destacar aquellas herramientas que tienen directa aplicación en el parlamento y que, a nuestro juicio, son las de información, las de interpelación y diálogo y las de deliberación.

En primer lugar estarían las herramientas que permiten un intercambio de información. El uso de estas herramientas permite acceder desde cualquier lugar y momento a una gran cantidad de información. Esta información, así como esta manera de acceder a la misma, no era posible antes de la expansión de estas tecnologías. En esta categoría podríamos incluir los sitios web parlamentarios y todo el conjunto de servicios que dependen de una página de internet<sup>635</sup>.

---

<sup>634</sup> CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., "El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados..." *Op. Cit.* pp. 48 y ss.

<sup>635</sup> En la categorización de CAMPOS, que tiene un ámbito más amplio, también se incluyen otras herramientas, algunas de las cuales se podrían incluir como servicios web: boletines, grupos de noticias o Servicios de Mensajes Cortos.

En segundo lugar estarían las herramientas de interpelación y diálogo que son las que permiten un contacto con el ciudadano y el representante. El representante abre la posibilidad de que el ciudadano entre en contacto con él, solicite información, realice preguntas o comentarios, etc. Se incluiría en esta categoría el uso del correo electrónico o los foros de discusión en línea.

Por último, la tercera categoría serían las herramientas para la deliberación que –como explica CAMPOS DOMÍNGUEZ– son las que son las que *“permiten un intercambio más o menos fluido de argumentos o puntos de vista entre algunos ciudadanos entre sí o con representantes políticos –en número igualmente variable: uno a uno, varios frente a uno, varios frentes a varios, etc.–, en una situación comunicativa de carácter público; es decir, que todos los participantes acceden a la experiencia comunicativa del resto y son conscientes de que todas las declaraciones o posiciones expresadas están siendo simultáneamente accesibles a cualquier otra persona que entre a participar o seguir la deliberación”*<sup>636</sup>. Entre estas herramientas se encuentran los foros de discusión, los blogs o los cuadernos de bitácora, por ejemplo.

### Páginas web de los Parlamentos

Desde 1996, la mayoría de los Parlamentos elaboraron su página web conscientes de la necesidad de contar con una cara pública en la red<sup>637</sup>. Como explican MARCOS y ROVIRA *“los parlamentos, al igual que el resto de las instituciones, encuentran en la web un medio de difusión idóneo para llegar a un gran número de ciudadanos. En una sociedad democrática donde se tiende a la transparencia de las administraciones y de los gobiernos, las posibilidades que brinda la web hacen de ella el medio ideal para la comunicación”*<sup>638</sup>. Si en el año 2000 el 57% de los parlamentos nacionales del mundo

---

<sup>636</sup> *Ibíd*em p. 55.

<sup>637</sup> *“Quienes desean saber más de su representante elegido pueden, ahora, seguir la legislación en tiempo real, asistir a las discusiones parlamentarias directas en Dinamarca, Canadá y Australia (...) realizar un viaje virtual por el Senado de los Estados Unidos y enlazar a otras páginas para descubrir más sobre otras instituciones en los sitios web relacionados”*. NORRIS, P., *Digital Divide. Civil Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge University Press. Cambridge, 2001.

<sup>638</sup> MARCOS, M. C. y ROVIRA, C., “Las webs parlamentarias: funciones y elementos de su interfaz en el acceso a la información”. En *Revista Española de Documentación Científica* nº 29, 2006. pp. 13-35.

contaban con una web, en 2007 esta cifra ya rondaba el 90%. Las primeras páginas en la red de los parlamentos eran webs “estáticas” con poca información a modo de un mero escaparate virtual. Se trataba de presentar información corporativa o de presentación de la institución y de los representantes, con apenas acceso a datos sobre los proyectos legislativos en curso de aprobación, los debates o la agenda legislativa prevista. Poco a poco la oferta informativa fue renovándose y ampliándose llegando a incluirse documentos parlamentarios, un canal televisivo para seguir las sesiones en directo, calendario de actividades, documentos oficiales, etc.<sup>639</sup>. Los sitios web parlamentarios que habían iniciado su andadura con el objetivo de proporcionar información básica de la institución parlamentaria, poco a poco fueron encargándose de otras funciones como proporcionar copias de textos oficiales, cobertura en vivo de las sesiones del pleno y, con la web 2.0, agregar herramientas que promovieran la comunicación interactiva entre representantes y representados. Como explica el Informe Mundial de 2012 sobre el Parlamento electrónico *“los desafíos más recientes han surgido de dos diferentes fuentes: los avances de la tecnología y las crecientes demandas por parte de la sociedad civil. Las nuevas tecnologías móviles ofrecen la posibilidad de poner la información de los sitios web en formatos de texto y video accesibles en un número mayor de aparatos inalámbricos (...) Al mismo tiempo, las organizaciones de la sociedad civil están pidiendo que más información se haga disponible no sólo en los sitios web de los parlamentos sino también a través de las aplicaciones que permiten la descargar de documentos en forma masiva (es decir en grandes volúmenes) en formatos de estándares abiertos”*.<sup>640</sup> Esta necesidad de adaptación ha obligado a los parlamentos a mejorar tanto los métodos de acceso a sus contenidos, como el diseño y usabilidad de sus sitios webs con el fin de hacerlos comprensibles y fáciles de operar.

Para NORRIS<sup>641</sup> las páginas web parlamentarias debían contribuir a hacer el parlamento más transparente y accesible para los ciudadanos y, para ello, tendrían que cumplir con dos funciones fundamentales: por un lado una provisión de información *descendente*

---

<sup>639</sup> RAMOS VIELBA, I., *La política de comunicación del Congreso de los Diputados (1990-2002). El uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la percepción social*, Tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2003.

<sup>640</sup> GRIFFITH, J. y CASINI, G. (Coord.), *Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico. Op. Cit.* p. 46.

<sup>641</sup> NORRIS, P., *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty...Op. Cit.*

(de arriba abajo), es decir desde el poder legislativo hacia el público; por otro lograr un cauce de comunicación *ascendente* (desde abajo hacia arriba): desde los ciudadanos a los representantes. Así, la web parlamentaria haría un parlamento más transparente y accesible a los ciudadanos.

Al principio, aunque era evidente la voluntad de mejorar estas páginas, los ciudadanos podían acceder a un número limitado de contenidos por lo que por algunos autores consideraron que esta función informativa se daba de manera imperfecta<sup>642</sup>. Sin embargo, tampoco la inclusión de más información es garantía de que las webs parlamentarias cumplan con su cometido. Como explica DELGADO-IRIBARREN *“Internet permite que cualquier ciudadano pueda desde cualquier lugar disponer de forma inmediata y gratuita de las iniciativas y trabajos legislativos (iniciativas, informes de ponencias, dictámenes de comisión...), así como del texto de los Diarios de Sesiones, que ya incorporan la mayor parte de las páginas web de las Cámaras (como lo hacen la del Congreso y la del Senado)”*<sup>643</sup>. Pero como explican RAMOS y CLABO *“no basta con poner la información en la red”* para que el sistema parlamentario sea accesible, sino que es preciso *“ofrecer al usuario todas las claves para un acceso fácil e instantáneo a la información”*<sup>644</sup>. Estos autores, junto a una serie de propuestas de mejora de los buscadores de las webs parlamentarias<sup>645</sup>, destacan a su vez la necesidad de que las Cámaras hagan un esfuerzo por ponerse en el lugar del ciudadano no acostumbrado a los términos y usos parlamentarios y que desea conocer cómo se está regulando una materia que le afecta directamente o sobre la que tiene un interés especial<sup>646</sup>. Estos

---

<sup>642</sup> MONIERE, D., *Internet et la Démocratie*. Monière et Wollank. Quebec, 2002. Disponible en: <http://www.erudit.org/livre/moniered/2002/index.htm>

<sup>643</sup> DELGADO-IRIBARREN, M., “Las nuevas tecnologías en la vida parlamentaria”... *Op. Cit.* pp. 125-140.

<sup>644</sup> RAMOS VIELBA, I., y CLABO CLEMENTE, N., “Presencia de la documentación parlamentaria en las páginas web españolas”. En *Revista General de Información y Documentación*, vol. 12, nº 1, 2002. Madrid.pp. 55-91.

<sup>645</sup> Así, proponen la generalización de procedimientos como la utilización de etiquetas *meta* para la catalogación de recursos web o el perfeccionamiento de sistemas inteligentes de reconocimiento sintáctico y semántico que mejoran de forma considerable la capacidad de pertinencia de los buscadores en la red. *Ibidem.* p. 82.

<sup>646</sup> “Como sucede en cualquier ámbito especializado, el uso de una terminología excesivamente particular no facilita acercar a un lector interesado pero no especialista. Y ello va en detrimento de la transparencia.” ALBA NAVARRO, M., “Prólogo”. En RUBIO NÚÑEZ, R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013. p.21.

autores también defienden, dado el grado de extensión de las páginas web parlamentarias, la necesidad de establecer unos estándares de calidad que las conviertan en herramientas realmente útiles tanto para los usuarios como para la propia institución parlamentaria. En los últimos años, diversos documentos han propuesto una serie de buenas prácticas con el fin de que las webs parlamentarias persigan una apertura y transparencia efectivas. Como explica GONZALO ROZAS los parlamentos deben *“mostrarse abiertos en cuanto a su composición y métodos de trabajo; comunicar mejor con la sociedad destinataria; probar otras formas de participación y restablecer la brecha abierta respecto a la integridad de los parlamentarios”*<sup>647</sup>. Los detalles concretos de estas recomendaciones los dejamos para el capítulo siguiente en el que estudiaremos cómo las webs llegan a constituir verdaderos portales de transparencia.

### Correo electrónico

El correo electrónico es la primera herramienta electrónica de comunicación entre ciudadanos y parlamentarios que sirve de complemento a los medios de contacto tradicionales. Al estudiar esta herramienta no se trata de poner el foco en la utilización del e-mail por parte de los parlamentarios pues –al igual que el resto de la sociedad- fue progresiva y dependió de diversos factores. Sí nos parece relevante destacar el hecho de que se autorizara la publicación de la dirección electrónica de los representantes en el sitio web para que los ciudadanos pudieran contactar ellos. Es desde este sentido del correo electrónico como una herramienta de comunicación del parlamento, desde el que vamos a analizar esta tecnología.

El correo electrónico tiene una importante diferencia con respecto a otras formas de comunicación que incorporaban las webs parlamentarias como los formularios de contacto y los servicios de suscripción de boletines informativos. Mientras que éstas herramientas fueron categorizadas por autores como MARCOS y GIL<sup>648</sup> como

---

<sup>647</sup> GONZALO ROZAS, M.A., “La página web del Congreso de los Diputados: democracia y comunicación”. En RUBIO NÚÑEZ, R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013. pp. 182-183

<sup>648</sup> MARCOS, M. C. y GIL, A.B., “Información parlamentaria autonómica en la Red: un impulso electrónico a la democracia”. En *El profesional de la información*, vol. 11, nº 2, 2002. pp. 91-101

*“herramientas de interactividad pasiva”*. El correo electrónico se consideró como una *herramienta de interpelación*. Para DADER<sup>649</sup> el e-mail conseguía interpelar pues permitía una comunicación bilateral entre los representantes y los ciudadanos. Los formularios, sin embargo, permitían una comunicación muy reducida que se limitaba a seleccionar qué tipo de información deseaban recibir en su buzón electrónico.

La utilización del correo electrónico ha variado con los años<sup>650</sup>. Según el Informe Mundial sobre el Parlamento electrónico de 2012, actualmente cuatro de cada cinco de los Parlamentos utilizan el correo electrónico como medio para comunicarse con la ciudadanía. Esto supone un incremento del 78% con respecto a 2009. Paradójicamente, contar con más parlamentarios con correo electrónico no supone un aumento de la interacción de los representantes con los ciudadanos. La proporción de parlamentarios que utilizaron el correo para responder a demandas ciudadanas se ha reducido de manera considerable (un 10%). La capacidad de respuesta ha descendido en los últimos años después de haber crecido de 2007 a 2009. La lectura de los datos de utilización del correo electrónico en los tres últimos Informes demuestra que decrece el interés en el uso del email. Al mismo tiempo que crecen las cuentas de correo baja el número de respuestas.

### *Los medios sociales de comunicación*

#### *a) Los medios sociales de comunicación: definición y ejemplos*

Al estudiar el concepto de la Democracia 2.0 hicimos mención de las nuevas herramientas de colaboración propias del concepto web 2.0. Una vez que se han

---

<sup>649</sup> DADER, J.L., “Ciberdemocracia y comunicación política virtual: el futuro de la ciudadanía electrónica tras la era de la televisión”. En BERROCAL, S. (coord.), *Comunicación política en televisión y nuevos medios*. Ariel. Barcelona, 2003. pp. 309-342.

<sup>650</sup> En el año 2004 el 88,6% de los diputados y senadores españoles disponía de una dirección individualizada pública, frente al 100% de los representantes de las cámaras nacionales de Italia, el 93,4% de Francia, o el 41,2% de Reino Unido. Sin embargo, el índice de respuesta a mensajes de ciudadanos era bastante inferior DADER, J. L. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., “Internet parlamentario en España (1999-2005): los recursos para el contacto ciudadano y su uso, con una comparación europea”. En *Zer-Revista de Estudios de Comunicación*, vol. 11, nº 20, 2006. p. 113.



articulado los medios electrónicos en la comunicación surge una nueva relación de colaboración entre los representantes y representados a través de las TIC que constituye la esencia del concepto “2.0”. La principal contribución de este concepto en el aspecto tecnológico son los medios sociales de comunicación.

Podemos definir los medios de sociales de comunicación como un conjunto de herramientas basadas en internet mediante las que es posible entrar en contacto, coparticipar e interactuar con otros actores en la forma y en momento que convenga.

Estos medios se caracterizan por encontrarse en una plataforma alojada en la nube y por su capacidad de consumir, crear y añadir material al contenido ya existente. La principal característica de estos medios no es tanto su funcionamiento en todo tipo de plataformas, como su diseño orientado a la interacción: los usuarios de estas herramientas buscan conversaciones, historias, entretenimiento pero, sobre todo, un contacto personal.

Podríamos decir que una de las principales claves para entender el potencial de la mayoría de las herramientas de la Web 2.0 es saber que no importa tanto lo que la herramienta nos ofrece al principio, como lo que va a terminar de hacer en función de las preferencias que descubra el usuario<sup>651</sup>.

Existen diversos tipos de medios de comunicación social que se concretan en distintas herramientas. Podemos clasificarlas en:

---

<sup>651</sup> ZANONI, L., *El imperio digital*. Ediciones B. Buenos Aires, 2008.

- **Sitios de redes sociales** como Badoo<sup>652</sup>, Facebook<sup>653</sup>, LinkedIn<sup>654</sup>, o Google+<sup>655</sup>.

A través de estas webs se crean perfiles con los que se da a conocer información (su “estado”), se comparten imágenes y vídeos, se intercambian contenidos o se participa en debates. Algunas de estas herramientas incluyen un servicio ubicación geoespacial de manera que en la información que se comparte puede difundirse el lugar en el que uno se encuentra e incluir comentarios y fotografías. Es el caso de Facebook o Foursquare<sup>656</sup>.

- **Blogs, weblogs<sup>657</sup>, bitácoras y foros en línea:** los blogs son diarios “online” que se escriben con un estilo informal y se actualizan con mucha frecuencia. Se

---

<sup>652</sup> Red social fundada en el año 2006. En marzo de 2015 contaba con 240 millones de usuarios registrados de los cuales 35 millones son usuarios activos. Se encuentra implantada en 180 países, concentrando su mayor actividad en América Latina, España, Italia y Francia.

<sup>653</sup> La primera red social a nivel mundial cuenta con 1.350 millones de usuarios activos (datos de octubre de 2014).

<sup>654</sup> LinkedIn es una red profesional orientada a negocios cuyo objetivo es poner en relación a los usuarios con el fin de que mantengan la información de contactos de las personas con quienes tienen algún nivel de relación (que denominan “conexión”). Esta “conexión” puede utilizarse de diversos modos: como red de contactos (se construye a través de conexiones directas); para mostrar experiencias laborales y habilidades de trabajo con el fin de mostrar un perfil profesional determinado (se puede mostrar en línea el currículum vitae); para encontrar puestos de trabajo y oportunidades de negocio; para seguir la evolución de las empresas, etc. *“Cuando queremos contratar a alguien, queremos conocer un proveedor de algo o queremos información sobre un tema, lo que hacemos es llamar a nuestra red de contactos para ver si alguien conoce eso que estoy buscando; es decir que hacemos Networking (aunque no sepamos que lo hacemos). El problema del método tradicional es que no sabes quién conoce a quién y qué necesita quién y por tanto cada llamada que hacemos puede ser inútil. LinkedIn es una herramienta para hacer esto más rápido y de forma más efectiva. Nos permite ver a quién conoce cada uno de nuestros contactos directos, a qué se dedican sus conocidos y qué intereses tienen (la información que ellos permitan que veamos). De esta forma la búsqueda de información se acorta mucho. Eso sí, al igual que con el Networking tradicional, para contactar con alguien debemos pedir a la persona que nos conoce a los dos que nos presente, manteniendo así la privacidad que muchas personas quieren tener”*. En marzo de 2013, LinkedIn disponía de más de 200 millones de usuarios registrados, estaba presente en más de 200 países. ARIMANY, L., “¿Qué es el linkedin? y su potencial inexplorado”. Disponible en: <http://www.luisarimany.com/que-es-el-linkedin/>

<sup>655</sup> Se trata de la segunda red social en el mundo. Fue creada por Google en junio de 2011 y cuenta con 343 millones de usuarios activos.

<sup>656</sup> Foursquare es una red social basada en servicios de localización que incorpora elementos de juego. A través de esta red se marcan (check-in) lugares específicos donde uno se encuentra y se obtienen puntos “badges” al «descubrir» nuevos lugares. A partir de la información que aportan los usuarios la aplicación –a través de un motor de recomendaciones– sugiere lugares de interés según el perfil y patrón de comportamiento. Así, Foursquare es la suma de tres conceptos: 1) el concepto “móvil” en cuanto que es una aplicación pensada para teléfonos móviles con funcionalidad de ubicación. 2) el concepto “social” al acabar creando una verdadera red social: se comparten experiencias y datos con otros usuarios; y 3) el concepto “local” pues constituye un directorio de lugares de interés a modo de “páginas amarillas.

<sup>657</sup> *“El término weblog se le adjudica a John Barrer, quien lo empezó a usar a finales de 1997. Pero fue Peter Merholz el que, dos años después, partió el término en dos jugando con el significado de we blog y*

articulan a través de sitios web administrados por uno o varios autores donde periódicamente publican textos, organizados del más reciente al más antiguo. Generalmente, al final de cada artículo los lectores pueden comentar cada texto y el autor del *blog* puede darle o no respuesta, de forma que se puede establecer un diálogo o debate. Los *blogs* tienen un carácter personal y su autor puede administrar el contenido del mismo. El origen de los blogs podemos encontrarlo en foros temáticos que permitían tener conversaciones y debates dedicados a un tema concreto. También encontramos los orígenes de estas herramientas en los sitios web personales en los que se publicaban noticias en forma periódica con fecha y sentido cronológico. Con el tiempo, al desarrollarse herramientas que permitían la publicación de blogs sin requerir un conocimiento técnico el fenómeno se hizo masivo. Los más destacados son Blogger<sup>658</sup>, Tumblr<sup>659</sup> y Wordpress<sup>660</sup>. Existe otro tipo de blogs cuya peculiaridad es que se encuentran alojados en webs de un medio de comunicación. Se caracterizan por ser más estructurados que un blog diario y, a la vez, no son tan formales como un artículo de prensa publicado en la web. Es el caso de “Comment is Free” del periódico The Guardian.

- **Microblogs** como Twitter<sup>661</sup>. Se trata de compartir mensajes breves con un público amplio. Esta información puede clasificarse por tema bajo etiquetas (hashtag). A través de esta red se pueden enviar mensajes de texto plano de corta longitud, con un máximo de 140 caracteres, llamados tuits, que se muestran en la página principal del usuario. Los usuarios pueden suscribirse a los tuits de otros usuarios – a esto se le llama “seguir” y a los usuarios abonados se

---

*puso la abreviación en la barra lateral de su bitácora Peterme.com”. ZANONI, L, El imperio digital. Op. Cit. p. 47.*

<sup>658</sup> Blogger es una herramienta para crear y editar blogs creada en 1999 por la empresa Pyra Labs y adquirida por Google en 2003.

<sup>659</sup> Tumblr es una herramienta a medio camino entre un blog y una red social. Actualmente cuenta con más de 170 millones de usuarios.

<sup>660</sup> Wordpress es una herramienta de creación y edición de blogs que utiliza un sistema de gestión de contenido de software libre.

<sup>661</sup> Twitter es un servicio de microblogging. El “microblogging” permite a sus usuarios enviar y publicar mensajes breves. En marzo de 2007 twitter se convirtió en el nuevo boom de la web 2.0 cuando obtuvo un “Web Award” en la categoría blog durante la conferencia South by Southwest Music, Film and Interactive Conferences and Festivals (SXSW) celebrada en Austin.

les llama "seguidores" o "followers" permitiendo a sus usuarios estar en contacto en tiempo real con personas de su interés a través de mensajes breves de texto.

- **Sitios web para el intercambio de videos y fotografías:** entre otros, se puede mencionar el caso de Flickr<sup>662</sup>, Vimeo<sup>663</sup> y Youtube<sup>664</sup>.
- **Mensajes instantáneos:** mensajes breves de textos a través de dispositivos móviles. Es el caso de los SMS o WhatsApp.
- **"Wikis" y espacios de coparticipación en línea:** se trata de textos y documentos elaborados en línea en colaboración por los usuarios. El ejemplo más conocido es "Wikipedia"<sup>665</sup>: una enciclopedia *online*, libre y gratuita elaborada mediante las aportaciones de los propios usuarios. Así, el usuario "consumidor pasivo" se convierte en un usuario "productor" capaz de corregir, modificar, y mejorar el producto.
- **Foros, mesas y grupos de debate:** son webs temáticas o listas de correo electrónico para el debate que pueden ser públicas o privadas. Como ejemplos tenemos Google Groups o Yahoo Groups.

#### *b) Aproximación del Parlamento a los medios sociales de comunicación*

Podemos decir que la primera aplicación práctica en el ámbito parlamentario que se acercaba a las herramientas de la web 2.0 fueron los foros en línea que el Parlamento

---

<sup>662</sup> Flickr es un sitio web para compartir fotos personales en una comunidad de usuarios. Esta herramienta permite crear álbumes, hacer comentarios a las fotos, escribir "notas" en cada imagen, ubicarlas en un lugar concreto, etc. También incorpora la posibilidad de etiquetar cada foto con palabras para facilitar su búsqueda.

<sup>663</sup> Vimeo es una red social creada en 2004 basada en videos. A través de esta plataforma se comparten videos digitales que pueden ser comentados por los usuarios registrados. Una de las peculiaridades de esta herramienta es que no admite contenidos que no hayan sido creados por el usuario dejando fuera anuncios publicitarios y otro tipo de contenidos no propios.

<sup>664</sup> Youtube es un servicio de alojamiento de vídeos creado en 2005. A través de esta herramienta se pueden compartir y ver videos de hasta diez minutos de duración.

<sup>665</sup> Se denomina así por el término hawaino "wiki" que significa "rápido" y la palabra "pedia" que es educación en griego.

británico puso en marcha en 1999. En ese momento el correo electrónico abría la posibilidad de una comunicación directa entre representante y representando pero se trataba de una comunicación estrictamente bidireccional: una conversación privada que no era posible abrir a una deliberación colectiva. Con la implantación de los foros en línea, los parlamentos pretendían abrir las conversaciones a un colectivo más amplio. Su objetivo era conseguir que los ciudadanos pudieran participar en debates sobre temas específicos. Los foros se pusieron en marcha de diferentes modos: mientras en algunos casos se sometían a una moderación previa, en otros se abrían a la posibilidad de tratar cualquier asunto de interés. Había foros cuyo uso quedaba restringido a usuarios registrados previamente y otros se abrían a todos los ciudadanos. Estos foros se articulaban de diversas formas: mientras en unos casos se contaba con un moderador de forma previa que ordenara el debate, en otros el acceso era restringido a un perfil concreto de usuarios. Independientemente del formato que utilizaban, se trataba de una nueva forma de relacionarse con el ciudadano que supone el comienzo de la progresiva incorporación de herramientas de comunicación entre el ciudadano y el Parlamento. Sin embargo, como explica CAMPOS DOMÍNGUEZ en la mayoría de los casos las opiniones vertidas en los foros quedaron *“relegadas a meros espacios de desahogo de los ciudadanos, sin una incorporación totalmente efectiva y real en los debates parlamentarios”*<sup>666</sup>.

Con la web 2.0, el Parlamento procura resolver la carencia de una verdadera interacción ciudadana. Y como el uso de estas herramientas ha ido en progresivo aumento, especialmente a partir de 2004<sup>667</sup>, creciendo de forma exponencial<sup>668</sup> es lógico que, en el afán del Parlamento por hacerse presente entre los ciudadanos, esta aplicación de las

---

<sup>666</sup> CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. “Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0”. *Op. Cit.* p. 42.

<sup>667</sup> RAMOS VIELBA, I., “Blogs políticos y democracia participativa en España”, En *Actas del VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración «Democracia y buen gobierno»*. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. Madrid, 2005.

<sup>668</sup> En España, por ejemplo se ha pasado de un 59% de personas que utilizaban una red social en el año 2009 a un 79% en 2013. Actualmente el 82% de los internautas de entre 18 y 55 años utilizan redes sociales, lo que representa más de 14 millones usuarios en nuestro país. CLARKE, J. y MONTESINO, M., *Estudio Anual de Redes Sociales 2015*. IAB Spain. Madrid, 2015. Disponible en:

[http://www.iabspain.net/wp-content/uploads/downloads/2015/01/Estudio\\_Anual\\_Red\\_Sociales\\_2015.pdf](http://www.iabspain.net/wp-content/uploads/downloads/2015/01/Estudio_Anual_Red_Sociales_2015.pdf)

TIC, con sus ventajas<sup>669</sup> y sus inconvenientes<sup>670</sup>, despierte un especial interés. Según los datos del último informe del Parlamento electrónico<sup>671</sup> una tercera parte de los parlamentos ya está presente en estos medios y otra tercera parte tiene previsto en su “agenda TIC” incorporarse. Esto significa que existe una tendencia por parte de los parlamentos a entender las posibilidades que ofrecen estas herramientas para revitalizar la relación del parlamento con los ciudadanos. Con el fin de orientar a los parlamentos del mundo en el uso de estas herramientas la UIP publicó en 2013 el documento *“Directrices para el uso de los medios de comunicación por los parlamentos”*<sup>672</sup>. En su prefacio, el Secretario General de la UIP, Anders B. Johnson llama la atención de los parlamentos acerca de la necesidad de utilizar los medios sociales de comunicación: *“no se puede esperar a que la gente acuda al parlamento; se ha de ir allí adonde ésta se encuentre. (...) las personas están en los medios sociales de comunicación”*<sup>673</sup>.

Sin embargo, lograr que el Parlamento se haga presente en estos medios no es un proceso automático ni fácil de llevar a cabo. Así como con las herramientas de comunicación mejoradas gracias a las TIC (correo electrónico, sitio web) el Parlamento tan sólo tiene que adaptarse a un medio técnico que amplía o refuerza la comunicación exterior que se quiere establecer, la utilización de los medios sociales de comunicación es mucho más compleja y articulada y requieren una adaptación (y por lo tanto una prevención) mayor. Nos explicamos: al publicar desde un sitio web clásico se mantiene tanto el control de esa información, como de los usuarios que acceden a ese contenido

---

<sup>669</sup> Como principales ventajas podemos destacar que estos medios: crean un espacio para el diálogo; provocan el acercamiento con el público; generan credibilidad y confianza; fomentan una mayor transparencia; ofrecen posibilidades de proyectarse a terceras partes y ganara su apoyo; se distribuyen de forma viral; ventajosa relación coste-eficacia; tienen una mejor comprensión de la opinión pública; se pueden seguir en tiempo real; reducen el tiempo de transmisión de la información; es posible convertirlos en parte esencial de la estrategia de comunicación y en el eje de la participación y la difusión.

<sup>670</sup> Como desventajas suelen mencionarse: el diferente estilo y protocolo con otros medios de comunicación; la frecuente falta de autenticidad; la precipitación de las declaraciones; la difusión se puede disparar y descontrolarse con facilidad; la falta de diálogos productivos.

<sup>671</sup> GRIFFITH, J. y CASINI, G. (Coord.), *Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico. Op. Cit. Passim.*

<sup>672</sup> WILLIAMSON, A., *Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los parlamentos.* Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2013. Disponible en: <http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013es.pdf>

<sup>673</sup> *Ibidem.* p. 3.

(pues han de estar autorizados y registrados y para ello se establecen los requisitos para participar en esa web). En cambio, en el caso de los medios sociales de comunicación se pierde el control de acceso a la información (la participación es informal y abierta) y las conversaciones se suceden mucho más rápido que en un medio de comunicación convencional. Esto supone un problema para una institución formal como es el Parlamento que debe adaptarse a estos modos de funcionar, poco formales y espontáneos. Como se explica en el documento anteriormente mencionado *“la instantaneidad y la percepción de información dan lugar a errores en los medios sociales de comunicación. Sin embargo, también en ellos rigen los protocolos de comunicación y las regulaciones parlamentarias, y el personal que va a utilizar estos medios debe respetarlos cuidadosamente”*<sup>674</sup>.

*c) Aplicación al Parlamento de los medios sociales de comunicación*

En cuanto a su aplicación al parlamento, los medios sociales de comunicación se pueden utilizar para informar y divulgar, para educar y para interactuar con el ciudadano.

- 1) **Información y divulgación:** estas herramientas permiten proveer material, información de antecedentes, información general para el público, etc. Por ejemplo pueden servir para divulgar la información sobre las actividades parlamentarias (como proyectos de ley, mociones, debates, reuniones de comisiones, etc.). A la vez, con un fin divulgador, las redes sociales pueden servir para crear vínculos y asociaciones con la sociedad civil, los grupos empresariales y facilitar el acceso del público al parlamento.
- 2) **Educación:** los medios sociales de comunicación también pueden servir para educar al ciudadano e instruirlo acerca del Parlamento. En este sentido permiten la difusión de actividades, materiales pedagógicos u otros recursos para estudiantes y docentes. Al mismo tiempo, conviene tener en cuenta que los

---

<sup>674</sup> *Ibidem.* p. 11

ciudadanos no suelen entender la diferencia entre el parlamento, los parlamentarios y el gobierno y no es infrecuente que en sus intervenciones no distingan los destinatarios, sino que, sin más, expongan y denuncien un problema a resolver. En este aspecto, la interacción que se consigue con estos medios puede suponer un instrumento muy adecuado para explicar a la ciudadanía cómo funciona el proceso legislativo y cómo se organiza el gobierno y el parlamento.

- 3) **Interactuación y escucha:** aunque es muy frecuente referirse a estas herramientas por sus posibilidades de publicar, compartir y relacionarse conviene recordar su enorme utilidad para escuchar y pulsar el sentir ciudadano sobre las cuestiones que se están tratando en el parlamento. En este sentido los medios sociales de comunicación sirven para interactuar permitiendo la creación de canales activos de comunicación con los ciudadanos. Como explica CAMPOS *“la sucesión vertiginosa de las diferentes herramientas, que centra la atención en las más novedosas, no se traduce necesariamente en un salto cualitativo hacia una conversación real o diálogo efectivo entre representantes y representados. En general, todas estas novedades tecnológicas han seguido a gran distancia del consumo de información e implicación política real, en aras de una verdadera transparencia informativa y participación real de los ciudadanos”*<sup>675</sup>.

El reto del parlamento al utilizar estos medios consiste en mantener una interlocución espontánea y eficaz a la vez que asegurar unos estándares mínimos de formalidad, y una imparcialidad política. Las principales recomendaciones en este aspecto pueden resumirse en los siguientes puntos:

- 1) Integrar la responsabilidad de la coordinación de los medios sociales de comunicación en la estructura general de la gestión del Parlamento y en su plan de comunicación. Esto implica definir con claridad el uso interno de estos medios y dar directrices claras al personal de gestión del Parlamento. Se entiende que al representante no se le dan indicaciones sobre el uso de estos medios: los

---

<sup>675</sup> CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. “Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0”. *Op. Cit.* p. 44.



parlamentarios pueden usar estos medios para exponer sus posiciones políticas y ejercer su función representativa como estimen conveniente dentro de los límites de su mandato.

2) Establecer procedimientos en los parlamentos para:

- a. Autorizar los sujetos que pueden utilizar los medios sociales en nombre del parlamento. Se aconseja que el “uso oficial” esté restringido a personas autorizadas previamente que deberán someterse a los códigos de conducta del parlamento.
- b. Autorizar la información que estos sujetos autorizados pueden hacer pública. Debido a la velocidad e informalidad de estos medios existe un mayor riesgo de revelar accidentalmente información que no debía ser compartida. Por ello, se aconseja establecer prácticas y conocimientos claros para que el personal que utiliza estos medios sea consciente de qué información puede ser divulgada.
- c. Dar indicaciones sobre el uso personal de los medios sociales de comunicación. Se trata de evitar la superposición entre el plano personal y el profesional y que las cuentas institucionales de los parlamentos se utilicen a título personal. Se propone establecer directrices claras para que en el uso personal de estos medios, el personal del parlamento se abstenga de participar en actividades que puedan suponer descrédito para el parlamento, atacar, maltratar o difundir comentarios despectivos u ofensivos de cualquier persona o colectivo, defender ideas a favor de un partido político concreto, o mantener una posición concreta sobre un proyecto de ley o un tema del ámbito parlamentario.

3) Fijar normas sobre el uso de los medios sociales de comunicación en la Cámara.

Es evidente que son los propios parlamentarios los que deciden la utilización de dispositivos electrónicos que les permiten interactuar a través de estas herramientas. Sin embargo, las normas de funcionamiento interno del

parlamento<sup>676</sup> pueden –especialmente en las sesiones plenarias- permitir o limitar la utilización de estos dispositivos sin los cuales es imposible utilizar los medios de comunicación social. En el caso de que estas normas permitan y fomenten el uso de estos medios, debe contemplarse la fijación de algunos límites: por ejemplo, evitar difundir vídeos o fotografías de las sesiones que fácilmente pueden ser sacadas de contexto. Desde el punto vista técnico, los parlamentos deben contar con una red segura y con capacidad suficiente para el acceso de una cantidad importante de parlamentarios.

- 4) Establecer las herramientas de promoción de los medios sociales de comunicación entre los parlamentarios, así como su capacitación. Como muchos parlamentos entienden que es positivo que los parlamentarios mantengan una interlocución con los ciudadanos en las redes sociales, se debe apoyar mediante apoyo técnico y formativo el uso de estas herramientas. Así, los parlamentos pueden proporcionar recursos tanto a los parlamentarios (formación para crear y utilizar cuentas de twitter por ejemplo<sup>677</sup>), como al público (recursos en la web para acceder y seleccionar los medios sociales más adecuados para hacer un seguimiento de los representantes o para entrar en contacto con ellos<sup>678</sup>), para favorecer el uso de estas herramientas.
- 5) Planificar la estrategia de la interacción de los medios sociales de comunicación. La utilización por parte del Parlamento de estas herramientas se puede plantear de forma continua (a largo plazo) o en ocasiones concretas (a corto plazo). En el corto plazo se puede centrar en abrir y promover los debates, realizar consultas y otras medidas con el fin de mejorar la calidad y adecuación al sentir de la

---

<sup>676</sup> Como ya vimos al estudiar las herramientas al servicio del representante actualmente el 75% de los parlamentos permite el uso de tabletas en las sesiones plenarias y el 65% permite la utilización de Smartphone.

<sup>677</sup> En la Asamblea Nacional de Afganistán se ayuda a los parlamentarios en la creación y utilización de cuentas de Facebook y twitter.

<sup>678</sup> Un listado de cuentas de twitter ofrecido por el Parlamento genera más confianza y legitimidad y favorece su uso. El ejemplo más claro es el del Parlamento Europeo ([http://www.europarl.europa.eu/external/html/socialmediaatagance/default\\_es.html](http://www.europarl.europa.eu/external/html/socialmediaatagance/default_es.html)) o el del senado de México en el que se facilitan enlaces directos a las páginas de los senadores en Facebook, twitter y youtube (<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/galerias-fotograficas-2012/3976-directorio-de-senadores-redes.html>)

ciudadanía de una ley o una política concreta. A largo plazo, los medios sociales de comunicación, a través de las respuestas a las propuestas, preguntas y propuestas que recibe, persiguen generar en la ciudadanía una mayor confianza en la institución parlamentaria y en el proceso político. Cada tipo de medio social de comunicación responde de manera distinta dependiendo si se persigue el corto o el largo plazo. Así, sitios web sociales como Facebook u Orkut sirven para orientar a las personas hacia plataformas de participación y acercar el parlamento a la ciudadanía, mientras que Twitter es más adecuado para difundir eventos concretos en los que los ciudadanos pueden participar.

- 6) El Parlamento debe establecer cómo se va a desarrollar la interlocución y escucha con el ciudadano definiendo las condiciones de coordinación del debate en los medios sociales de comunicación. En este sentido, es clave elaborar una política clara y concreta que sirva para coordinar los debates, los presente de forma entendible y accesible, y requiera la aceptación del usuario de una serie de normas de participación. Por lo tanto se debe definir:
  - a. La modalidad del debate con los ciudadanos. Existen dos modalidades para regular la intervención en los debates: contar con una supervisión previa, es decir, un administrador que aprueba cada mensaje; o realizar una supervisión posterior, lo que implica la retirada de los comentarios que son ofensivos o se salen del tema de discusión.
  - b. Los requisitos para intervenir y su aceptación por parte del ciudadano. En la mayor parte de los casos conviene establecer la obligación de registrarse para poder intervenir. En este registro se aconseja pedir lo mínimo posible (nombre y dirección de correo electrónico). En el caso de que se utilicen sitios web de redes sociales como Facebook se simplifica esta barrera de acceso al considerarse que el ciudadano interviniente está suficientemente registrado. Otro aspecto relacionado con los

requisitos de participación son las condiciones de acceso<sup>679</sup> y del lenguaje<sup>680</sup> en el que se puede intervenir en los debates.

- c. Definir la política de respuestas y la gestión de las discrepancias. El principal reto del Parlamento en la utilización de los medios sociales de comunicación está en conseguir un debate enriquecedor o una conversación fructífera. Esto implica establecer una frecuencia de respuesta<sup>681</sup> y aportar algunas orientaciones al moderador para que sepa responder de forma adecuada y gestionar las discrepancias. En el Documento “Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los parlamentos” se proponen un listado de respuestas (formas de proceder) según el tipo de intervención apoyándose en una serie de preguntas que debe plantearse el moderador. Por ejemplo, en el caso de tener una intervención positiva por parte de un ciudadano a una medida (proyecto de ley, propuesta, etc.) del parlamento, la pregunta a plantearse es si este comentario resulta de utilidad para otras personas. En caso positivo bastaría con reenviar al resto de intervinientes esa intervención. En caso de no ser útil la información, lo que procede es responder en alguna forma a ese ciudadano en cuestión. Se entiende, por tanto, como respuesta al ciudadano, que el parlamento reenvía su comentario. En el caso de que el ciudadano manifiesta una discrepancia se procede de la misma manera pero si el comentario no tiene interés no se responde. El listado de respuestas incluye otros tipos de intervención como la pregunta, un comentario humorístico<sup>682</sup>, cómo proceder cuando

---

<sup>679</sup> Se han de contemplar a las personas con discapacidad y prever que los contenidos puedan adaptarse en caracteres grandes, braille, lenguaje de signos u otros medios para facilitar su incorporación a las conversaciones.

<sup>680</sup> Por ejemplo, en el caso de que en el Parlamento se utilicen dos o más idiomas oficiales conviene establecer cómo se procederá en los medios sociales de comunicación. Los mismos criterios que se aplican para evitar la discriminación por la lengua en el parlamento deben aplicarse a esas herramientas.

<sup>681</sup> El debate perderá interés y acogida en la ciudadanía si no se responde a las demandas ciudadanas. Al mismo tiempo contestar a cada demanda u opinión de manera inmediata exigiría un consumo de recursos de los que el Parlamento no dispone, además de ser poco eficaz.

<sup>682</sup> Si el comentario tiene utilidad se puede compartir. Si no tiene interés se ignora.

se aporta información equivocada o incorrecta<sup>683</sup>, cuando se trata de una conducta abusiva<sup>684</sup>, o en la actuación en casos de comentarios negativos o violentos<sup>685</sup>.

#### 4.2.3- Estado de las TIC en el Parlamento

Una vez estudiadas las principales aplicaciones de las TIC a la vida parlamentaria vamos a analizar cómo éstas se han desarrollado y extendido en los parlamentos a nivel mundial. Aunque en la propia descripción de cada una de las aplicaciones tecnológicas en el ámbito parlamentario se hacían referencias a su desarrollo en algunos parlamentos pretendemos ofrecer ahora una visión general del estado de las TIC en los parlamentos del mundo. Este análisis de la situación del parlamento electrónico en el mundo servirá para, por un lado, resumir de forma ordenada los avances conseguidos en los últimos años; por otro descubrir los obstáculos que se encuentran las TIC en su implantación; y por último, conocer las estrategias que se proponen para el desarrollo del parlamento electrónico.

Estudiar el recorrido que sigue la tecnología en la vida parlamentaria y los objetivos que persiguen los parlamentos mediante su utilización nos aportará luces para nuestro estudio sobre la influencia de las TIC en las funciones del parlamento.

A lo largo de todo el capítulo nos hemos apoyado en los Informes Mundiales sobre el Parlamento Electrónico elaborados por la Unión Interparlamentaria. En dichos informes se hacían comparativas de la situación de las TIC en los parlamentos según las respuestas a las encuestas realizadas en el año anterior a su publicación. Además de referirnos ahora a estos informes, vamos a utilizar también en el presente epígrafe las conclusiones

---

<sup>683</sup> En caso de contar con la información adecuada (siendo lícito compartirla) se puede responder con los datos correctos. En el caso de que no se tenga la información correcta se ignora el comentario.

<sup>684</sup> Una conducta abusiva no es la que disiente sino la que adopta una actitud agresiva, intencionalmente grosera, desafiante o irrespetuosa. En estos casos se sugiere bloquear al interlocutor.

<sup>685</sup> En el caso de comentarios aislados se propone ignorar al usuario y no responder. Si estas intervenciones afecta al correcto desarrollo del debate o se ha dado el caso de que otros usuarios se han quejado del comportamiento del interviniente el moderador puede plantearse la posibilidad de bloquearle y no permitirle la participación en el debate.

de la Conferencia Mundial de 2014 sobre el Parlamento Electrónico con el lema *“Lecciones aprendidas y perspectivas futuras”*<sup>686</sup>. A la espera de la publicación del Informe del Parlamento electrónico de 2014, estas conclusiones nos aportarán algunas ideas relevantes para definir el estado actual del parlamento electrónico en el mundo.

### **A.- Principales avances de las TIC en el Parlamento**

En resumen, se puede decir que en los últimos años se ha producido un limitado pero importante avance en el estado del parlamento electrónico. Podemos resumir los principales hitos de este avance en los siguientes logros:

- 1) Se ha logrado una mayor implicación de los líderes políticos en el establecimiento de unas metas y objetivos para las TIC en el Parlamento<sup>687</sup>. Así, se demuestra que los responsables de organizar y administrar la institución parlamentaria son cada vez más conscientes de las posibilidades que ofrecen las TIC para mejorar el trabajo del Parlamento y acercarlo a los ciudadanos<sup>688</sup>.
- 2) Las TIC han contribuido a mejorar los servicios que el Parlamento ofrece a los representantes, así como su organización interna. Esto ha supuesto la incorporación de herramientas tecnológicas para los legisladores (utilización de computadoras personal, acceso a internet, servicios de intranet, uso de tabletas, teléfonos inteligentes o sistemas de votación electrónica), o la mejora de la infraestructura parlamentaria: se ha mejorado la eficiencia de las operaciones del parlamento gracias a la aplicación de las TIC a los sistemas de administración de documentos y las bibliotecas parlamentarias. En este aspecto, otros avances significativos han sido la creciente implementación del formato XML y el

---

<sup>686</sup> Este Congreso se celebró del 8 al 10 de mayo de 2014 en la Asamblea Nacional de la República de Corea (Seúl).

<sup>687</sup> El compromiso de los presidentes de los parlamentos en fijar unos objetivos en relación a las TIC ha crecido pasando de un 41% 2009 a un 56% en 2012.

<sup>688</sup> La mayoría de los parlamentos consideran que las principales mejoras que han facilitado las TIC son tres: a) Más información y documentos en el sitio web; b) Mayor capacidad para difundir información y documentos; y c) entrega más oportuna de información y documentos a los legisladores.

aumento del número de los parlamentos que utilizan sistemas para gestionar documentos del pleno y las comisiones.

- 3) Las TIC han hecho del Parlamento una institución más abierta y accesible a los ciudadanos mejorando su comunicación, principalmente a través de los sitios web. En la Conferencia Mundial sobre el Parlamento electrónico, la primera tendencia que se destacaba era precisamente el avance de los parlamentos en relación a la transparencia: *“cobra cada vez mayor importancia demostrar que el parlamento es una institución abierta y transparente. Hay cada vez más parlamentos que traducen este empeño en la práctica, y que ponen la documentación parlamentaria en formato digital al alcance del público, adoptan políticas y prácticas sobre datos abiertos y utilizan estándares como el XML. Esta experiencia debe animar a los parlamentos que aún no se atreven a transmitir datos que los ciudadanos pueden reutilizar con libertad”*<sup>689</sup>. El aumento del número de parlamentos que vinculan información y documentos relevantes a los proyectos de ley, hace que la información legislativa de las web parlamentarias sea más completa, tanto en su calidad como en la cantidad de sus contenidos<sup>690</sup>. Al mismo tiempo, cada vez son más los parlamentos que transmiten por internet las sesiones (webcasting), o que utilizan las redes sociales en su comunicación<sup>691</sup>.

---

<sup>689</sup> CHUNGONG, M., *Observaciones finales de la Conferencia Mundial de 2014 sobre el Parlamento electrónico*. Unión Interparlamentaria. Seúl, 2014. p. 1. Disponible en: <http://www.ipu.org/splz-e/epar14/concluding-sp.pdf>

<sup>690</sup> En 2012 ha aumentado el porcentaje de Parlamentos que incluían en sus web contenidos sobre legislación (63%), actividades de sala del plenario (62%), fiscalización y escrutinio (39%), actividades de comisiones (39%), presupuesto y finanzas pública (34%). GRIFFITH, J. y CASINI, G. (Coord.), *Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico*. Op. Cit. p. 207.

<sup>691</sup> En la Conferencia de 2014 se recoge también la importancia de las redes sociales: *“En tercer lugar, en gran medida, la discusión se centró en el empleo de las redes de los medios sociales de comunicación. Sabemos que gana terreno la idea de que los parlamentos tienen que estar allí donde la población está, y no limitarse a esperar a que la población se acerque a ellos. En la actualidad, la gente está en las redes sociales; ya hemos visto cómo algunos legisladores utilizan los medios sociales como canal fundamental para acercarse a los votantes y para mantenerse en contacto con los ciudadanos una vez se les ha elegido. Hemos visto cómo los parlamentos aplican este enfoque de red, incluso en países donde el uso de Internet es escaso, pero en los que la mayoría de las personas tienen un teléfono móvil. Obviamente, sigue habiendo muchos problemas asociados con el empleo de las redes de medios sociales. Los parlamentarios han aludido al tiempo que supone mantener una conversación interactiva, y a la forma negativa y abusiva en que pueden utilizarse los medios sociales. Creo que seguimos aprendiendo, de modo individual y colectivo, cómo utilizar los medios sociales con eficacia en el escenario político, y las repercusiones de los medios sociales en la participación política de los ciudadanos”*. CHUNGONG, M., *Observaciones finales de la Conferencia Mundial de 2014 sobre el Parlamento electrónico*. Op. Cit. p. 3.

También ha aumentado la utilización de TIC por parte de los ciudadanos para comunicarse con el Parlamento.

## **B.- Estrategias para el desarrollo eficaz de las TIC en el ámbito parlamentario**

Detectar que un número determinado de parlamentos ha logrado implementar una aplicación tecnológica implica tomar conciencia del número de los que no lo han conseguido. El trabajo de los últimos años destaca una serie de brechas y obstáculos en los que se ha avanzado poco o nada en los parlamentos. Entrar en detalle en explicar esas “brechas” u obstáculos supondría repetirse en exceso. Será más práctico estudiar las estrategias que se proponen para superar esos obstáculos en el camino de un parlamento electrónico eficaz.

La UIP termina su informe recomendando siete estrategias con las que lograr la implantación del parlamento: la inversión en las personas, la planificación estratégica de las TIC, la apuesta por la tecnología móvil, el trabajo en la nube, el intercambio de experiencias y soluciones, la implantación de una cultura de la transparencia y la promoción del diálogo con los ciudadanos.

La primera medida propuesta por la UIP es la recomendación de invertir en las personas, concretamente en la formación y capacitación de los representantes, de los ciudadanos y del personal de las TIC. Como explica el Informe de 2012, uno de los problemas principales que se detectaron no es –como puede parecer– la falta de acceso a la tecnología, sino la falta de una base de conocimiento en áreas críticas. La mayor parte de los parlamentos considera como un problema fundamental la falta de comprensión del proceso legislativo. Desde el otro lado, casi la mitad señala como otro problema la falta de experiencia de los legisladores en el uso de la tecnología. Por lo tanto, por un lado hay que formar a los legisladores para que comprendan como les puede ayudar la tecnología y, por otro, se necesita una mejor comprensión de cómo funcionan los



parlamentos por parte de los ciudadanos<sup>692</sup>. Invertir en las personas también implica al personal de las TIC. Estos equipos deben tener el conocimiento necesario para evaluar, implementar y mantener los sistemas que son esenciales a los parlamentos. El personal de las TIC *“necesita comprender la complejidad de los parlamentos, cómo toman decisiones y cómo trabajan. Tener sólo pericia tecnológica no es suficiente para el personal técnico de un poder legislativo”*<sup>693</sup>.

La segunda recomendación de la UIP es realizar un plan estratégico de las TIC en el Parlamento. Este plan podría servir para: 1) afirmar una visión de las TIC en el parlamento; 2) establecer metas y prioridades en la implementación de las TIC; 3) identificar un conjunto de resultados esperado; estimar costes y plazos; 4) evaluar el progreso y hacer los cambios que se requieran; 5) comunicar los objetivos de TIC al parlamento. El plan estratégico traza las relaciones e interdependencias de todos los proyectos de tecnología que afectan al parlamento y ayuda a determinar la hoja de ruta y los objetivos que persigue.

La tercera estrategia es la apuesta por la tecnología móvil. Si bien son conocidas las ventajas de esta tecnología (flexibilidad, rápidas de implementar) es preciso advertir de los riesgos de seguridad que conlleva y que el parlamento debe tener en cuenta. En la medida en que se fortalezca la seguridad que requieren algunas fases del proceso legislativo, el parlamento podrá beneficiarse de la recepción de la información a distancia o la realización del trabajo parlamentario sin papel.

La cuarta recomendación es la utilización de los servicios “en la nube”. Estos servicios permiten, sin necesidad de conseguir hardware específico o software de aplicación, administrar sistemas de correo electrónico, servidores de almacenamiento, sistemas

---

<sup>692</sup> *“los ciudadanos deben poder comprender con facilidad lo que está sucediendo en el parlamento (...) (Los parlamentarios) saben de la complejidad de una institución parlamentaria y del proceso de formulación de leyes. Hemos de simplificar el acceso a las mismas. Los parlamentos deben animarse a cambiar tradiciones y a poner sus datos a disposición del público en formatos abiertos, para que este pueda reutilizarlos con libertad”*. *Ibidem*. p. 2.

<sup>693</sup> GRIFFITH, J. y CASINI, G. (Coord.), *Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico*. Op. Cit. p. 211.

para administrar y compartir documentos, y servicios de datos. Utilizar estos servicios requiere un acceso a internet confiable y con una velocidad suficiente.

El intercambio de experiencias y la cooperación interparlamentaria es la quinta estrategia de la UIP para lograr la implantación de un parlamento electrónico. El hecho de que tantos parlamentos en el mundo compartan las mismas necesidades y objetivos es una llamada a trabajar en red y conjuntamente, con el fin de lograr soluciones eficaces que puedan ponerse a disposición de las instituciones parlamentarias. A día de hoy son muchas las instituciones, públicas o privadas, que pueden contribuir a este intercambio de experiencias y conocimiento. Además de la UIP, y de otras organizaciones que ya han sido citadas a lo largo de este capítulo (como la ECPRD o la IFLA), podemos destacar la APKN<sup>694</sup> y la RIPALC<sup>695</sup>.

La sexta de las estrategias es la promoción de una cultura de la apertura y la transparencia. Aunque ya se han explicado diversas herramientas que facilitan la transparencia parlamentaria, el informe destaca que *“ninguna de ellas será eficaz a menos que un parlamento comience con establecer un fuerte compromiso con estos valores y los convierta en objetivos estratégicos de alta prioridad. Este compromiso debe ser compartido por los líderes políticos y los parlamentarios; no puede ser simplemente asignado a la administración parlamentaria.”* La transparencia no es tanto la adopción de medidas concretas como el convencimiento a nivel institucional que ha de impregnar el funcionamiento de la institución parlamentaria en todas sus facetas.

Por último la séptima recomendación es la promoción del diálogo con los ciudadanos. Los parlamentos no pueden pasar por alto que pese a la indudable capacidad de las TIC para transmitir información y hacerse presente en la vida social, es clave utilizarlas para escuchar a la ciudadanía. Si los parlamentos consiguen que las TIC sirvan para pulsar la opinión ciudadana, mantenerse en escucha atenta, lograrán comprometer a la

---

<sup>694</sup> Se trata de una red de parlamentos africanos. Las siglas en inglés significan “Africa Parliamentary Knowledge Network”

<sup>695</sup> Red de Intercambio de Los Parlamentos de América Latina y El Caribe. <http://www.ripalc.org/sobre-a-rede-es>

ciudadanía en un diálogo productivo en el que se potencie la participación ciudadana en el proceso político.

### 4.3.- EL CONCEPTO DE PARLAMENTO ABIERTO

Si del estudio de la aplicación de la tecnología a la vida política (como concepto de ciberdemocracia) pasábamos al concepto de gobierno abierto (como aplicación práctica de esta ciberdemocracia y cambio de paradigma en la forma de gobernar) se puede proceder de la misma manera al valorar una similar evolución en la institución parlamentaria.

En nuestra opinión, el Parlamento Abierto es el resultado de una evolución producida por las distintas fases de la aplicación tecnológica sobre la institución parlamentaria. De ahí el estudio realizado en el epígrafe anterior.

Aunque para muchos autores el Parlamento Abierto es un término por definir y todavía abierto a debate<sup>696</sup>, en el presente epígrafe queremos proponer una definición y destacar sus rasgos esenciales. Para llegar a nuestra definición es preciso estudiar las principales aportaciones de la doctrina. Además de mencionar las principales definiciones de algunos autores, explicaremos cómo entienden las organizaciones de la sociedad civil el concepto de Parlamento Abierto.

#### 4.3.1.- El Parlamento Abierto en la doctrina

A la hora de encontrar una definición del Parlamento Abierto, no son muchos los autores que hayan tratado de aportar en la construcción del concepto. En primer lugar podemos destacar la que hace Novagob<sup>697</sup>, que define Parlamento Abierto como *“aquel que*

---

<sup>696</sup> CARFI, N., “¿De qué hablo cuando hablo de Parlamento Abierto?”. Disponible en: <http://www.redinnova.com/2014/03/20/de-que-hablo-cuando-hablo-de-parlamento-abierto/>

<sup>697</sup> Red Social de la administración pública que pretende servir de ayuda para profesionales de la administración pública. Se trata de un proyecto puesto en marcha por la Fundación Universida Autónoma de Madrid. Disponible en: <http://www.novagob.org/>

*comunica toda la actividad parlamentaria y la información sobre la institución y sus miembros de forma transparente y en formatos abiertos y entendibles por la ciudadanía; que abre espacios de participación y colaboración con los ciudadanos y con los funcionarios; que, en forma de conversación permanente, tiene cauces que incluyen a las redes sociales, para escuchar activamente lo que la ciudadanía necesita al abrir foros deliberativos y otros instrumentos de participación en capacidad de influir en la agenda política”<sup>698</sup>.*

VAQUERO PULIDO entiende que Parlamento Abierto es *“aquel que reconoce el derecho de acceso de los ciudadanos a la información parlamentaria, por lo que INFORMA sobre su actividad de forma transparente, en formatos abiertos y entendibles por la ciudadanía, así como ESCUCHA activamente lo que la ciudadanía demanda desde distintos canales”<sup>699</sup>.*

Por su parte, ANGULO PARRA lo define como *“aquel en donde los procesos parlamentarios se pueden seguir, trazar, y medir fácilmente porque se apegan a los tiempos de los ciudadanos y porque aun cuando la obligación de informar es un tema de todos los días, para cumplir con la obligación de votar, es necesario dotar al elector de las herramientas necesaria para llevar a cabo su selección de manera informada y racional”<sup>700</sup>.* Y destaca los dos objetivos que, a su juicio, los parlamentos abiertos deben lograr: en primer lugar poner a disposición de la ciudadanía la información necesaria para que conozcan y comprendan los distintos procesos parlamentarios y que éstos estén disponibles y sean tecnológicamente asequibles. Y, en segundo lugar, conseguir que la comunicación generada entre el representante y el ciudadano culmine en una interrelación que fortalezca la democracia.

---

<sup>698</sup> Definición elaborada en un grupo de trabajo de la red Novagob. Disponible en: <http://www.novagob.org/groups/profile/69193/parlamento-abierto-teoria-y-practica>

<sup>699</sup> VAQUERO PULIDO, V., “Avanzando en la definición de Parlamento Abierto”. Disponible en: <https://www.linkedin.com/grp/post/5116572-5794384841843695617>

<sup>700</sup> ANGULO PARRA, C., Gaceta Parlamentaria, nº 3979-V, 2014.

Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2014/mar/20140311-V/Iniciativa-17.html>

Para CAMPOS DOMÍNGUEZ<sup>701</sup> el Parlamento Abierto supone una etapa de revisión y balance sobre el uso de las TIC en el ámbito parlamentario, especialmente en el inicio de las herramientas de la web 2.0. A pesar de que las TIC, y especialmente Internet, se venían utilizando como un conjunto de herramientas de mejora interna en el funcionamiento del parlamento, un medio de comunicación y un facilitador de la participación, no se estaba consiguiendo un efectivo acercamiento de las cámaras de representantes a los ciudadanos. El Parlamento Abierto, para esta autora, no es tanto la constatación de que se utilizan medios digitales determinados, sino si estas herramientas consiguen una mayor apertura, transparencia, accesibilidad y rendición de cuentas<sup>702</sup>. El papel del Parlamento, su rol y presencia en la vida política ha cambiado de manera importante en los últimos años por lo que, como dice LESTON-BANDEIRA<sup>703</sup>, el nuevo reto al que se enfrenta la institución parlamentaria es determinar cómo la tecnología puede contribuir en este nuevo papel. El Parlamento Abierto constituye, así, una etapa de la aplicación de las TIC en la que la institución parlamentaria avanza hacia la transparencia informativa, la participación y la colaboración ciudadana que, al fin y a la postre, son los pilares del Gobierno Abierto.

Para RUBIO NÚÑEZ el concepto de Parlamento Abierto supone adaptar el paradigma del Gobierno Abierto a las singularidades de la institución parlamentaria<sup>704</sup>. De esta forma, la transparencia, participación, colaboración, rendición de cuentas, escucha activa y demás ejes sobre los que se asienta el open government varían en función del pluralismo político que debe asegurar la institución parlamentaria. Ya no se trataría de abrir las instituciones del ejecutivo para participar en determinadas estrategias públicas, sino abrir la institución representativa.

---

<sup>701</sup> CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., "Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0" *Op. Cit.* p. 45.

<sup>702</sup> En esta línea se posicionan autores como WILLIAMSON y FALLON. WILLIAMSON, A. & FALLON, F., "Transforming the Future Parliament Through the Effective Use of Digital Media", En *Parliamentary Affairs*, nº 64 (4), 2011. pp. 781-792.

<sup>703</sup> LESTON-BANDEIRA, C., "Towards a Trustee Model? Parliamentary Representation in the internet Era: The Portuguese Case". En *Parliamentary Affairs*, nº 65, 2012. pp. 425-447.

<sup>704</sup> RUBIO NÚÑEZ, R., "Knocking on the parliaments door..." . *Op. Cit. passim.*

Como se puede comprobar, no son muchas las referencias de los autores al Parlamento Abierto. Sí podemos encontrar más referencias que ayuden a definir los rasgos de este concepto en los documentos elaborados por los gobiernos (a través de la Open Government Partnership o Alianza de Gobierno Abierto) o por algunas entidades de la sociedad civil.

Desde que a través de la Open Government Partnership (en adelante OGP) más de 60 gobiernos se comprometieran con los principios de transparencia, participación y colaboración, muchos parlamentos trabajan para adaptar también el funcionamiento de las cámaras a estos principios. De esta forma se han producido diversos documentos, resultado de la colaboración entre parlamentos y del diálogo con entidades involucradas en el concepto del Open Government, que tratan de forma práctica de aportar una orientación para que los parlamentos se conviertan en Parlamentos Abiertos. Con el objeto de encontrar algunos elementos que aporten a nuestra definición de parlamento abierto vamos a estudiar tres: la “Guía para el Gobierno Abierto” del OGP (en la parte que se refiere al Parlamento), la “Alianza para el Parlamento Abierto” realizada en México y el “Plan de acción para el Parlamento Abierto” del Parlamento de Georgia.

#### **A.- La Guía para el Parlamento Abierto**

La Guía para el Gobierno Abierto es un documento online<sup>705</sup> elaborado de forma colaborativa dentro del proyecto del OGP con el propósito de impulsar los objetivos del Open Government a través de casos prácticos y acciones específicas en distintas áreas transversales y temáticas, una de las cuales, como hemos explicado, es el Parlamento. La guía establece un itinerario de compromisos con distintos grados: iniciales, intermedios, avanzados e innovadores. En la medida en que se avanza en la asunción de esos compromisos, se van dando pasos hacia un parlamento abierto. Vamos a mencionar sin más estos compromisos con el fin de no adelantar aspectos que vamos a tratar más adelante en el estudio de las características del Parlamento Abierto.

---

<sup>705</sup> <http://www.opengovguide.com/topics/parliaments/>

Como compromisos iniciales se establecen tres: 1) definir con claridad las reglas sobre la apertura del parlamento y poner los medios para implementarla: esto implica, entre otras cosas, el esfuerzo del Parlamento para que la ciudadanía comprenda su funcionamiento (sus reglas y procedimientos); 2) Abrir cauces de participación para la realización de contribuciones ciudadanas en el proceso legislativo (lo trataremos más adelante); y 3) Publicar de forma proactiva información sobre las funciones del parlamento y su trabajo (principalmente a través de las páginas web). Como pasos intermedios en la implantación del Parlamento Abierto se establecen tres, que son: 1) Hacer que la información parlamentaria sea fácil de entender y comprensible para los ciudadanos y hacerlo a través de múltiples canales (la diferencia con el paso inicial es que aquí se trata de hacer entendible el proceso legislativo); 2) Llegar a acuerdos con grupos externos para incrementar la participación social con el parlamento (se refiere principalmente a la fiscalización de la actividad parlamentaria); y 3) Publicar la información parlamentaria en formatos abiertos (que cumpla los principios del Open Data). Los compromisos de carácter avanzado son los siguientes: 1) realizar acciones de difusión dirigidas a los jóvenes y a los sectores históricamente marginados; y 2) desarrollar plataformas digitales que permitan a los ciudadanos incrementar su compromiso con el parlamento (esto implica el uso de los medios sociales de comunicación como las redes sociales y los foros). Por último, la innovación en el Parlamento Abierto implica dos compromisos consistentes en: 1) desarrollar y compartir software para aplicaciones parlamentarias en código abierto; y 2) hacer posible que los ciudadanos interactúen con los parlamentarios usando dispositivos móviles.

Como decimos, estudiaremos algunos de estos aspectos con más detenimiento cuando nos detengamos en las características del Parlamento Abierto. De este documento, no obstante, podemos destacar algunos aspectos relevantes en la construcción del parlamento abierto, como la importancia de que la información que se pone al acceso del público sea entendible y en un formato reutilizable (y el hecho de que se cuente con organizaciones de la sociedad civil para establecer los requisitos de esa oferta informativa), el interés por contar con las aportaciones ciudadanas en la elaboración de

las leyes, y la importancia de hacer llegar el Parlamento al lugar en el que se encuentra el ciudadano (redes sociales, dispositivos móviles, etc.).

## **B.- La Alianza para el Parlamento Abierto**

También puede contribuir a construir nuestra definición de Parlamento Abierto la reciente iniciativa mexicana llamada “Alianza para el Parlamento Abierto” (APA en adelante). Se trata de un ejemplo del creciente interés por llevar a cabo una efectiva apertura de la institución parlamentaria. Basándose en algunos elementos de la OGP, un conjunto de asociaciones mexicanas<sup>706</sup> procedentes de la sociedad civil, así como de instituciones legislativas y entidades vinculadas al acceso a la información y la protección de datos, decidieron trabajar coordinadamente con el objetivo de desarrollar, en las 34 instituciones legislativas mexicanas, el cumplimiento de diez principios de Parlamento Abierto. Definidos estos principios (que desarrollaremos en las páginas siguientes) se establecieron 94 variables que permitieran reflejar su cumplimiento.

Aunque mucho se ha escrito y estudiado sobre la aplicación de las TIC al parlamento, la principal aportación para este trabajo de investigación de esta iniciativa, es la publicación de completo y exhaustivo estudio sobre el estado del parlamento abierto en México. Se trata del informe “Diagnóstico de Parlamento Abierto en México”<sup>707</sup> en el que se recoge una metodología específica para la valoración de este concepto en las asambleas legislativas mexicanas. Por su interés en nuestra construcción del concepto de parlamento abierto, recogemos ahora sus principales aportaciones.

---

<sup>706</sup> Estas entidades son: Arena Ciudadana ([www.arenaciudadana.org](http://www.arenaciudadana.org); @ArenaCiudadana), Borde Político ([www.bordepolitico.com](http://www.bordepolitico.com); @BordePolitico), Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad ([www.consorcio.org.mx](http://www.consorcio.org.mx); @consorciomx), Fundar Centro de Análisis e Investigación ([www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx); @FundarMexico), Gesoc Gestión Social y Cooperación ([www.gesoc.org.mx](http://www.gesoc.org.mx); @GesocAC), Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. ([www.imco.org.mx](http://www.imco.org.mx); @IMCOMx), Impacto Legislativo ([www.impactolegislativo.org.mx](http://www.impactolegislativo.org.mx); @ImpLegislativo), Open Intelligence OPI ([www.opi.la](http://www.opi.la); @opi\_global), Social Tic ([www.socialtic.org](http://www.socialtic.org); @socialtic), Sonora Ciudadana A.C. ([www.sonoraciudadana.org.mx](http://www.sonoraciudadana.org.mx); @SonoraCiudadana), Transparencia Mexicana ([www.tm.org.mx](http://www.tm.org.mx); @IntegridadMx) y Visión Legislativa ([www.visionlegislativa.com](http://www.visionlegislativa.com); @VisionLegis).

<sup>707</sup> PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. <http://www.parlamentoabierto.mx/wp-content/themes/parlamentoabierto/data/Diagn%C3%B3stico%20de%20Parlamento%20Abierto.pdf>



Los diez principios del Parlamento Abierto que considera la APA como esenciales para su desarrollo en las asambleas legislativas se enfocan en cinco ejes: 1) la promoción de una cultura de la transparencia y de rendición de cuentas; 2) el impulso de la participación ciudadano en el procedimiento legislativo; 3) Dar a conocer de forma transparente la información sobre los recursos del parlamento y de los representantes; 4) Facilitar el acceso a la información parlamentaria y los legisladores; y 5) permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria. Los diez principios del Parlamento Abierto son los siguientes:

- 1) **Principio de Derecho a la Información:** este principio consiste en que los parlamentos garanticen el derecho a la información mediante un marco normativo de procedimientos y sistemas que permita el acceso de manera simple, sencilla y oportuna y sin necesidad de justificar la solicitud<sup>708</sup>.
- 2) **Principio de participación ciudadana y rendición de cuentas:** El Parlamento entiende que la participación ciudadana promueve un ejercicio de la ciudadanía democrático, por lo que promueve que los ciudadanos puedan formar parte en el proceso de toma de decisiones legislativas. Junto a la participación, el parlamento debe contar con herramientas que faciliten la supervisión o las acciones de control mediante los órganos legalmente constituidos para ello<sup>709</sup>.
- 3) **Principio de información parlamentaria:** el parlamento difundirá por iniciativa propia la información relevante para los ciudadanos acerca de las deliberaciones, votaciones, agendas parlamentarias, informes de las comisiones, órganos de gobierno, etc. El objetivo de estas medidas es construir una relación entre

---

<sup>708</sup> Para verificar el cumplimiento de este principio pueden comprobarse cuestiones como si el parlamento está obligado por una ley de acceso a la información, si cuenta con procedimientos y mecanismos para que los ciudadanos soliciten la información, o incluso si está prevista la constitución de una oficina para atender a personas que demanden información.

<sup>709</sup> Para el cumplimiento de este principio se establecen variables como el establecimiento de diversos registros (en la página web, de asistencia de los legisladores en las sesiones del pleno, de asistencia de los legisladores en las comisiones), la presentación de un informe anual de las actividades de los representantes, mecanismos de contacto directo entre los representantes de un distrito y los representados, diversos medios de comunicación con el representante vía web o telefónica, la regulación de la iniciativa ciudadana o la consulta popular, o la posibilidad de realizar presupuestos participativos.

legisladores y ciudadanos difundiendo de forma proactiva la mayor cantidad posible de información sobre los trabajos parlamentarios. Esta información debe ser publicada mediante un formato sencillo y con herramientas de búsqueda simples y actualizables de forma online<sup>710</sup>.

**4) Principio de acceso a la información presupuestaria y administrativa.** Como los parlamentos funcionan gracias a los recursos públicos la información de cómo se gestionan debe ser pública y transparente<sup>711</sup>.

**5) Principio de acceso a la información sobre representantes y cargos públicos:** como se explica en el informe mencionado *“los parlamentos abiertos requieren resguardar y publicar información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes, ya que hacer de dominio público dicha información acerca de un legislador puede inhibir posibles actos de corrupción, enriquecimiento ilícito o conflictos de interés”*<sup>712</sup>.

**6) Principio de información histórica:** este principio consiste en que el parlamento presenta la información de su actividad conformando un archivo histórico accesible y abierto, y permanentemente actualizado de forma online<sup>713</sup>.

---

<sup>710</sup> En el informe se sugiere que los parlamentos cuenten con al menos dos cuentas oficiales en las redes sociales, que difundan los órdenes del día con documentos vinculados. También se considera una variable de cumplimiento de este principio la publicación de diversos aspectos de la vida parlamentaria como la lista de los documentos, la lista de asistencias actualizada, la lista de votaciones públicas, las convocatorias de las comisiones, etc.

<sup>711</sup> Por lo tanto, los parlamentos publicarán la información relativa a la gestión, administración y gastos del presupuesto aprobado así como de los organismos que lo integran, personal administrativo y gastos individuales de los representantes en el ejercicio de su cargo. También se deben publicar los resultados de las auditorías contables y financieras realizadas, tanto internas como externas, así como las contrataciones públicas y de consultorías y otros estudios de investigación tanto de personas físicas como jurídicas.

<sup>712</sup> Para el cumplimiento de este principio se exige la publicación de las fichas con los datos completos de los representantes (nombre, fotografía, grupo parlamentario del que forma parte, comisiones o comités de los que forma parte, correo electrónico, redes sociales, lugar de trabajo, iniciativas presentadas, asistencias al pleno, asistencia a las comisiones, curriculum vitae, informe anual de actividades, informe de viajes y comisiones) sus declaraciones patrimoniales y registros de intereses de los parlamentarios así como de sus cónyuges. *Ibidem*. p. 23.

<sup>713</sup> La única variable para su cumplimiento establecida es verificar si los parlamentos contaban con una página con información desde –como mínimo– la legislatura anterior.

**7) Principio de utilización de formato de datos abiertos:** los parlamentos deben presentar la información en el formato de datos abiertos, software libre<sup>714</sup> y código abierto<sup>715</sup> para facilitar la descarga masiva de información. La información<sup>716</sup>, por lo tanto, debe poder ser accesible de manera pública y gratuita desde Internet en el formato óptimo para su uso, redistribución y reutilización sin ningún tipo de restricción a usuarios.

**8) Principio de accesibilidad y difusión:** mediante este principio se asegura que las instalaciones, las sesiones del pleno y las reuniones de comisiones sean accesibles y abiertas al público<sup>717</sup>.

**9) Principio de conflicto de intereses:** un parlamento abierto debe establecer mecanismos de regulación de los conflictos de intereses y de códigos de conducta para los representantes<sup>718</sup>.

---

<sup>714</sup> Se considera software libre a estos efectos el que respeta la libertad de los usuarios y de la comunidad, esto es, el que da libertad a los usuarios para ejecutar, distribuir, modificar y mejorar el software. Se considera que un programa de software es libre si tienen las cuatro libertades esenciales identificadas por la Free Software Foundation (<http://www.fsf.org/about/what-is-free-software>): 1) libertad de ejecutar el programa con cualquier propósito; 2) libertad de estudiar cómo funciona el programa y cambiarlo a libre disposición: para esto es necesario acceder sin trabas al código fuente; 3) libertad de redistribuir copias a cualquiera; libertad de distribuir copias de las versiones modificadas a terceros. PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México. Op. Cit.* p. 27.

<sup>715</sup> Se cuenta con una amplia variedad de formatos en los que puede publicarse la información; en el ámbito de la apertura parlamentaria se consideran formatos operables en la siguiente escala: 1) Ideal: API o cualquier servicio de programa automático al sistema de almacenamiento que otorgue acceso de consulta a la totalidad de los datos desde su base de datos de origen; 2) Adecuado: bases de datos en formatos “.csv”, “.xml”, “.json”, “.txt”, “.rtf”; 3) Tolerable: “.xls”, “.doc” y derivados de éstos; 4) Inoperable; “.PDF”, “.html” o imágenes o archivos que requieran software propietario para su uso.

<sup>716</sup> El contenido de la información que debe ser publicada de manera estructurada y descargable en formatos abiertos se refiere al listado de representantes (incluyendo el de la legislatura anterior), la bases de datos de asesores parlamentarios, de comisiones, declaraciones patrimoniales, el registro de votaciones, asistencias a plenos y comisiones y otra información destacada en los principios anteriores.

<sup>717</sup> Esto supone garantizar que se puedan transmitir en tiempo real estos procedimientos parlamentarios a través de canales abiertos de comunicación. Se requiere, entre otras cosas, que la página del congreso contenga la dirección de las oficinas y los teléfonos, y que en las sesiones del pleno y las comisiones pueda acceder el público, que se puedan retransmitir y que se conserve un archivo digital en audio y video de las mismas.

<sup>718</sup> Como medidas para desarrollar este principio se sugiere la adopción de disposiciones que regulen la relación de los representantes con los grupos de presión o de interés: existencia de estas entidades y sus actividades, documentos que reciben, etc. También se propone la obligación de abstención de los representantes en el caso de exista un potencial conflicto de interés, así como la conveniencia de que exista un código ético y de conducta para funcionarios del parlamento y para los propios representantes.

**10) Principio de legislación favorable a los principios de gobierno abierto.** En la medida de lo posible, los representantes aprobarán leyes que favorezcan políticas de transparencia, participación y colaboración en otras instituciones políticas: tanto en el poder ejecutivo a nivel estatal o municipal como en el poder judicial.

Como es evidente, en relación a este trabajo de investigación la importancia de este documento no se refiere a los datos acerca del cumplimiento de estos principios en las asambleas mexicanas<sup>719</sup>, sino a la metodología que utiliza para valorar el grado de apertura de los parlamentos.

### **C.- Plan de acción para el Parlamento Abierto**

De lo analizado anteriormente acerca de los trabajos de la OGP se puede observar cómo la promoción del parlamento abierto se realiza a través del impulso de planes estratégicos o planes de acción que concretan los modelos teóricos en puntos aplicables a las asambleas legislativas. El resultado más reciente de estos trabajos es el plan de acción para el Parlamento Abierto de Georgia<sup>720</sup>.

Incluimos este documento entre las principales aportaciones de la sociedad civil, al entender que es producto y resultado del trabajo conjunto de la OGP con diversas organizaciones que impulsan la apertura de las instituciones, y, a la vez, por abordar la apertura del parlamento desde un planteamiento estratégico. A la vez constituye un

---

<sup>719</sup> La conclusión del informe es que aunque este aspecto de la apertura del parlamento se encuentre en la agenda pública desde hace más de diez años, todavía hay asambleas legislativas que no observan elementos mínimos en materia de transparencia y rendición de cuentas. Junto a esto, las dos principales carencias en materia de transparencia se refieren a la información detallada acerca del presupuesto, así como el desempeño del representante. También se destaca el hecho de que los cuerpos legislativos en México carecen de un adecuado marco normativo que evite o inhiba el conflicto de interés.

<sup>720</sup> *Open Parliament Georgia Action Plan (2015-2016)*. Unión Europea – Parlamento de Georgia – Institute for Development and freedom innovation – Open Government Partnership. Tiflis, 2015. Disponible en: <https://idfi.ge/public/upload/IDFI/OGP/OPG-Action%20Plan.pdf>

paso relevante en el desarrollo del Parlamento Abierto al suponer el acuerdo político de la Cámara<sup>721</sup> en una serie de medidas.

GONZALO realiza una breve descripción de los aspectos más significativos del citado documento. Son los siguientes:

- 1) Incluir la opción de realizar aportaciones a los proyectos de ley (por medios electrónicos o través de formatos convencionales)<sup>722</sup>.
- 2) Presentación de e-peticiones e iniciativas legislativas en formato electrónico por parte de los ciudadanos<sup>723</sup>.
- 3) Reforzar el compromiso cívico con el proceso legislativo: esto implica reforzar la capacidad de la ciudadanía para poder recibir información sobre el procedimiento de elaboración de las leyes.
- 4) Proporcionar un seguimiento sencillo y ágil por parte de los ciudadanos de las sesiones de Pleno y Comisiones.
- 5) Publicación de las agendas y órdenes del día de las sesiones de los órganos parlamentarios con suficiente antelación.
- 6) Incrementar el conocimiento sobre las actividades y funciones del Parlamento reforzando su imagen institucional. Esto implica que el parlamento cuente con

---

<sup>721</sup> “El parlamento abierto no puede ser un tema partidista de una facción contra otra aunque también es igualmente importante señalar que tampoco es una cuestión meramente técnica que puedan ejecutar los servicios de la cámara sin que exista el necesario e imprescindible acuerdo de todos los grupos parlamentarios”. GONZALO, M.A. <http://www.miguelgonzalo.org/> Post publicado el 2 de septiembre de 2015.

<sup>722</sup> Como veremos más adelante en algunos países como Brasil o Finlandia, las páginas web institucionales de los parlamentos permiten la participación ciudadana en el proceso legislativo.

<sup>723</sup> En el caso del parlamento de Georgia se ha asumido el compromiso de implantar una web que sirva de canal para la presentación electrónica de peticiones.

una estrategia de comunicación institucional que favorezca la presencia en redes sociales<sup>724</sup>.

- 7) Accesibilidad de la documentación parlamentaria para las personas con discapacidad: el parlamento ha de ser inclusivo respecto a las personas con necesidades diferentes y diversas para ser realmente un parlamento abierto.
- 8) Publicidad de las comparecencias de expertos durante el proceso legislativo: se considera que un requisito de la transparencia es que las aportaciones que hacen los agentes sociales sean públicas para los ciudadanos.
- 9) Publicar la documentación complementaria de las iniciativas legislativas. Esta información (la documentación remitida al Gobierno por ejemplo) aporta al ciudadano una mayor comprensión del alcance de una iniciativa legislativa.
- 10) Publicación de los documentos en la página web institucional en formatos abiertos y reutilizables<sup>725</sup>.
- 11) Creación del Comité Permanente Parlamentario para la Transparencia. Se plantea la creación de un órgano de colaboración con la sociedad civil integrado por parlamentarios y por representantes de estas organizaciones para asegurar la rendición de cuentas del parlamento.
- 12) Elaboración de un Código Ético para los parlamentarios<sup>726</sup>.

---

<sup>724</sup> Como explica GONZALO *“La comunicación no es el final del proceso como una especie de servicio post-venta sino que tiene que estar incluida desde el principio en el proceso de acción política. No se trata de hacer y luego contar lo que se hace sino que el propio proceso de actuación parlamentaria sea comunicada de forma transparencia y de forma simultánea a su acontecer”*. *Ibidem*.

<sup>725</sup> En el caso del Parlamento de Georgia introducir los datos abiertos será un proceso progresivo que convivirá durante un tiempo con el clásico formato PDF.

<sup>726</sup> Actualmente se está trabajando un proyecto de Código Ético para los parlamentarios. <http://personal.crocodoc.com/BsAvDIX>

Como se puede observar, estos puntos del plan del Parlamento de Georgia para convertirse en un parlamento abierto no son originales, pues recogen el conjunto de recomendaciones de entidades como la UIP o la OGP. Sin embargo como explica GONZALO tiene enorme interés al mostrar la existencia de *“un movimiento en distintos países de distintos contextos políticos y culturales que ya habla de forma institucional del concepto de parlamento abierto y va introduciendo en sus reglamentos reformas que refuerzan la transparencia, la participación y la rendición de cuentas”*<sup>727</sup>.

#### 4.3.2.- Una definición propia de Parlamento Abierto

El concepto de Parlamento Abierto puede construirse desde la aplicación a la institución parlamentaria de los principios de transparencia, participación y colaboración. Por lo, tanto, podríamos decir que el Parlamento Abierto es parte del Gobierno Abierto<sup>728</sup> y de las transformaciones de las instituciones en “instituciones abiertas” que explicábamos al final del capítulo anterior.

Como consecuencia de esto, podemos decir que el Parlamento Abierto sólo existe cuando cumple con tres deberes principales. En primer lugar, hay Parlamento Abierto cuando se reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso de la información parlamentaria ejerciendo una función de información sobre su actividad en formatos abiertos y entendibles por la ciudadanía (de forma transparente).

En segundo lugar, el Parlamento Abierto mantiene una actitud de escucha activa sobre las demandas ciudadanas lo que implica abrir canales de participación que sean capaces de influir en la agenda política. En el Informe Mundial 2012 del Parlamento electrónico se considera que *“el uso de nuevas herramientas de comunicación puede ayudar a los parlamentos a centrarse menos en hablar de la ciudadanía y más a escuchar a los*

---

<sup>727</sup> *Ibidem.*

<sup>728</sup> *“Los parlamentos tienen la oportunidad de convertirse en un instrumento más del gobierno abierto, y para ello tienen que ser capaces de aprovechar las nuevas tecnologías para reforzar aquellos aspectos, los pilares, que desde el famoso memorándum de Barack Obama se consideran esenciales para el gobierno abierto: transparencia, colaboración y participación (Open Government Directive, 2009)”*. RUBIO NÚÑEZ R., “Knocking on the parliaments door....”. *Op. Cit.* p. 402.

*ciudadanos e involucrar al público en un diálogo productivo que promueva la participación ciudadana en el proceso político”<sup>729</sup>.*

En tercer lugar, para que haya Parlamento Abierto debe existir una voluntad de colaboración (así como las herramientas para articularla de manera efectiva) con otras instituciones públicas o privadas, trabajando conjuntamente.

Más adelante entraremos en el análisis de cómo los principios de transparencia, participación y colaboración conforman el Parlamento Abierto. Adelantamos ahora que no los vamos tratar en ese orden, sino integrados en las características del Parlamento Abierto que, a nuestro parecer, son las mismas que las que establece BEETHAM<sup>730</sup> para el Parlamento contemporáneo: responsabilidad, representatividad, transparencia, accesibilidad y efectividad. Si bien el principio de transparencia se recoge de forma explícita, la participación y la colaboración se distribuyen entre la responsabilidad, la accesibilidad y la efectividad. Como explican MANDELBAUM y SWISLOW *“a medida que los parlamentos empiezan a reconocer la necesidad de transparencia y participación ciudadana, lo que queremos decir con estos términos en un mundo basado en la tecnología es menos claro. Mientras que la acepción de “parlamento abierto” podría implicar permitir que los ciudadanos puedan entrar en el Parlamento físicamente, para los programadores web y aquellos que buscan usar y compartir datos parlamentarios online el parlamento abierto significa algo totalmente diferente”<sup>731</sup>.*

De lo visto hasta ahora, podemos resumir algunos elementos con los que construir nuestra definición del concepto de Parlamento Abierto. En primer lugar, estamos ante un concepto vinculado a los principios del Gobierno Abierto y, en concreto, que surge cuando se aplican éstos a la institución parlamentaria. En segundo lugar, aunque es una

---

<sup>729</sup> GRIFFITH, J. y CASINI, G. (Coord.), *Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico*. Op. Cit. p. X.

<sup>730</sup> BEETHAM, D., *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2006. Disponible en: [http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy\\_sp.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_sp.pdf)

<sup>731</sup> MANDELBAUM, A. y WISLOW, D., “Definiendo el parlamento abierto”. En RAMOS VIELBA I., GONZALO, M.A. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., *Parlamentos abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Fundación IDEAS. Madrid, 2014. p. 28.



idea implícita en lo que acabamos de explicar, supone la aplicación de las TIC al funcionamiento del Parlamento. En tercer lugar, esa aplicación de las TIC no se hace de forma arbitraria, sino con el objetivo de hacer abierta (accesible), transparente, representativa, responsable y eficaz a la institución parlamentaria.

Así, en nuestra opinión, el concepto de Parlamento Abierto se puede definir como la aplicación de los principios del Gobierno Abierto al Parlamento con el fin de que la incorporación de las TIC logre una institución parlamentaria representativa, accesible, transparente, eficaz y capaz de rendir cuentas. Éstas serían, por lo tanto, las cinco características del Parlamento Abierto que estudiaremos a continuación.

#### **4.4.- LAS CINCO CARACTERÍSTICAS DEL PARLAMENTO ABIERTO**

Como ya hemos mencionado, instituciones como la UIP, consciente de los retos que el parlamento como institución cambiante tiene que enfrentar, y conociendo bien las posibilidades que despiertan las TIC, ha dedicado importantes esfuerzos al estudio de cómo éstas pueden fortalecer la democracia y fomentar la participación en el Parlamento.

Habiendo estudiado las aplicaciones de las TIC al Parlamento, así como las principales recomendaciones para que éstas se aprovechen de forma adecuada en su funcionamiento, corresponde centrarnos en los valores que la UIP identifica como fundamentales para que un parlamento sea realmente democrático en el contexto de la Sociedad de la Información. En otras palabras: conociendo con detalle las posibilidades tecnológicas de estas herramientas qué tipo de parlamento deben construir para que éste sirva realmente a la democracia. Es decir: si la tecnología, sea digital o analógica, pretende servir de ayuda al Parlamento debe hacerlo persiguiendo estos objetivos. Así, la UIP, publicó en 2006 un documento denominado *“El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas”*<sup>732</sup>. Su autor, BEETHAM, establece, que para hablar de un Parlamento democrático éste debe ser

---

<sup>732</sup> BEETHAM, D., *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno..Op. Cit.* pp. 21-22

representativo, transparente, accesible, responsable y eficaz. El Parlamento Abierto pertenece en gran medida a estos rasgos del parlamento democrático en la Sociedad de la Información. Como explica PERAL *“la apertura parlamentaria trata de potenciar todas esas características y mejorarlas por medio de sus dos facetas: la participación y la supervisión. La primera incidirá en la representatividad, mediante sus efectos sobre la legitimidad derivada de la política de la identidad. A su vez, facilitar el acceso a la información redundará en el análisis y la exigencia de responsabilidad”*<sup>733</sup>.

#### 4.4.1.- Un parlamento representativo

La primera característica de un parlamento democrático (por lo tanto del Parlamento Abierto) es que sea representativo. Esto significa, en primer lugar, que debe reflejar la voluntad popular y que ésta debe ser expresada por los electores a través de un proceso electoral libre. En segundo lugar el Parlamento debe reflejar la diversidad social de la población en cuanto a sexos, idiomas, religiones, grupos étnicos o cualquier otro rasgo diferenciador significativo. En muchos ordenamientos se han ido concretando diversas reglas y mecanismos<sup>734</sup> en los procedimientos electorales con el fin de garantizar esta diversidad social de la población, y en especial de las minorías o grupos marginados<sup>735</sup>.

---

<sup>733</sup> PERAL, A., “Apertura parlamentaria. Una introducción teórica al parlamento”. En RAMOS VIELBA I., GONZALO, M.A. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., *Parlamentos abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Fundación IDEAS. Madrid 2014. p. 13.

<sup>734</sup> Dentro de estas reglas y mecanismos dirigidos a garantizar que el parlamento sea reflejo de la diversidad social de la población podemos destacar algunas medidas para favorecer la presencia de la mujer: en muchos países se han tomado “medidas de género” jurídicamente vinculantes como la reserva de escaños, proporciones garantizadas en las listas de los partido, o incluso, listas de selección exclusivamente femeninas para seleccionar a los candidatos de una circunscripción o la obligación de un “hermanamiento” de circunscripciones con obligación de seleccionar a una persona de cada sexo. Es corriente encontrar la justificación de estas medidas en el artículo 4.1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: *“La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto no se considerará discriminación (...) Estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y de trato”*. BEETHAM, D., *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno...Op. Cit.* p. 21-22.

<sup>735</sup> Con respecto a la representación de grupos minoritarios en los parlamentos se han aplicado diversas estrategias como las medidas para facilitar las condiciones de registro, financiación o entrada en el parlamento (en definitiva rebajar el umbral de exigencia para participar en el caso de las minorías), delimitar las circunscripciones de manera que tengan más posibilidades de éxito las comunidades minoritarias (discriminación electoral positiva), reserva de escaños para los representantes de las minorías (como en el caso de la India, Isla Mauricio o Eslovenia) o la inclusión de un porcentaje mínimo de candidaturas de comunidades minoritarias en los partidos políticos. *Ibidem.* pp. 24-25.

Que el parlamento sea representativo depende en gran parte de la composición de la cámara que surge del proceso electoral, pero también de que los procedimientos parlamentarios sean equitativos (en el sentido de que en los trabajos parlamentarios los representantes puedan expresar sus puntos de vista en condiciones de igualdad).

Veamos en primer lugar algunas condiciones relacionadas con el proceso electoral. En primer lugar éste debe ser equitativo. Esto significa que debe impedir las desventajas o discriminaciones entre votantes o partidos a través de unas elecciones “libres y correctas”. En el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>736</sup> encontramos los principios que inspiran la adopción de estas reglas. El establecimiento de unas normas para la celebración de unas elecciones “libres y correctas”<sup>737</sup>, cubren diversos aspectos como el registro de votantes y partidos, la determinación de los componentes del proceso electoral mismo, los mecanismos de apelación contra los resultados, la supervisión de un órgano independiente, etc. En segundo lugar, para que el Parlamento sea representativo, además, el sistema electoral debe funcionar correctamente y con arreglo al principio de equidad en el tratamiento de los distintos partidos políticos. Como es bien conocido los sistemas electorales más utilizados son el de elección de un solo candidato por pluralidad de votos<sup>738</sup>, el sistema de listas de partidos<sup>739</sup> y el sistema mixto<sup>740</sup>.

---

<sup>736</sup> “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Oficiado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. [www.unhcr.ch/html/menu3/b/a\\_ccpr.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm)

<sup>737</sup> Se saldría de nuestro objetivo analizar con detalle las condiciones para unas elecciones libres y correctas. Puede acudirse para más información a la obra de GOODWIN-GILL. GOODWIN-GILL, G., *Elecciones libres y justas*. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2006. Disponible en: <http://www.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-e.pdf>.

<sup>738</sup> En este sistema sólo se elige un candidato por circunscripción (el más votado).

<sup>739</sup> Los partidos elaboran listas de candidatos en un orden concreto y la cantidad de candidatos electos por cada partido será proporcional al número de votos emitidos en las respectivas demarcaciones.

<sup>740</sup> En el sistema mixto los electores disponen de un voto para elegir al representante de una demarcación concreta por número de votos y un segundo voto para una lista de partidos. Con este segundo voto se equilibra la representación de los partidos en el Parlamento de forma proporcional a la cantidad total de los votos.

Además de las garantías en el proceso electoral, como ya hemos explicado, la representatividad del Parlamento depende de que los procedimientos y modos de trabajo del parlamento sean equitativos. Para garantizar la equidad en el trabajo parlamentario se han puesto en marcha diversas estrategias y medidas. Destacamos algunas:

1. Medidas para garantizar la imparcialidad del Presidente de la Asamblea<sup>741</sup>.
2. Asegurar que la composición de las comisiones de trabajo tengan una representación proporcional al número de escaños de manera que el trabajo parlamentario esté abierto a todos los partidos representados<sup>742</sup>.
3. Establecer el derecho de las minorías a presentar puntos en los debates legislativos y reservar tiempos para la deliberación<sup>743</sup>.
4. Garantizar los derechos de los parlamentarios no adscritos a un partido o grupo político<sup>744</sup>.

---

<sup>741</sup> Para que los trabajos parlamentarios se realicen en condiciones de igualdad, es imprescindible que el Presidente de la cámara, como principal responsable de la equidad de trato a los diversos grupos y partidos, esté “por encima” de éstos. En algunos parlamentos como por ejemplo el indio, el presidente es elegido entre candidatos extraparlamentario.

<sup>742</sup> El afán de integrar en el trabajo parlamentario a todas las opciones políticas representadas es una práctica asumida en muchos parlamentos: por ejemplo en la Asamblea Nacional francesa se concede a la oposición el derecho de nombrar al presidente o relator de cualquier comisión investigadora. Otra forma de lograr una mayor integración es exigir el consenso para algunos procesos de decisión o, al menos, haber escuchado o deliberado con la presencia de todos los grupos parlamentarios (es el caso de la Cámara de representantes de Chipre).

<sup>743</sup> Con estas medidas se garantizan los derechos de la oposición a intervenir en los debates y se asegura un tiempo reservado a los mismos. Por ejemplo, en la Cámara de Diputados de Italia, que tiene una reglamentación de distribución de tiempo muy precisa, a la oposición se le garantizan un número mínimo de temas que pueden proponer a debate, además de un tiempo de palabra garantizado para cualquier tema. La cámara de Comunes británica dedica veinte días de cada periodo de sesiones a cuestiones planteadas por la oposición. De estos días, diecisiete están a disposición del jefe del principal partido de la oposición.

<sup>744</sup> Los parlamentarios que no son miembros de los órganos de decisión de un grupo parlamentario, o que no están adscritos a un grupo determinado, han de contar con las mismas oportunidades que el resto de representantes electos. En algunos parlamentos se reserva tiempo para que estos parlamentarios puedan presentar propuestas a las comisiones o incluso al pleno de las cámaras. Como destaca la UIP estas medidas pueden crear algunos problemas al menoscabar la eficacia de la labor parlamentaria. *Ibidem* p. 30.

5. Integración de las cuestiones de género en la labor parlamentaria<sup>745</sup>.
6. Permitir el uso de lenguas minoritarias o vernáculos en el trabajo parlamentario<sup>746</sup>.
7. Asegurar a todos los parlamentarios el acceso a los recursos e instalaciones del Parlamento, así como la capacitación para una utilización adecuada y eficaz<sup>747</sup>.
8. La protección de los derechos de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones<sup>748</sup>.

---

<sup>745</sup> Se trata de medidas para asegurar la igualdad entre hombres y mujeres en el ejercicio del trabajo parlamentario: además de garantizar la presencia de la mujer en las listas de candidatos es necesario que la organización misma del trabajo parlamentario no sea excluyente o dificulte su ejercicio en igualdad de oportunidades. En este sentido se observa cómo muchos parlamentos han cambiado formas de funcionamiento y de cultura organizacional para facilitar las necesidades prácticas de las mujeres. La UIP en una encuesta sobre el trabajo de las mujeres parlamentarias resumía de esta manera las opiniones mayoritarias: *“La primera preocupación de las mujeres en la política es conciliar la vida política con sus compromisos familiares. A nivel parlamentario, los servicios de guardería infantil accesibles en los locales de los parlamentos nórdicos para las diputadas que son madres de niños pequeños siguen siendo un sueño para la mayoría de las parlamentarias de otras regiones del mundo. Lo mismo se aplica a los horarios de reunión que pudiesen facilitar a las parlamentarias el conjugar su vida familiar y sus responsabilidades políticas”*. BEETHAM, D., *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno.... Op. Cit.* pp. 31-32.

<sup>746</sup> No es infrecuente que las minorías o los grupos minoritarios utilicen un idioma distinto al de la mayoría lo que puede dificultar el ejercicio en igualdad de la labor parlamentaria.

<sup>747</sup> Además del acceso en igualdad a las instalaciones y servicios (que trataremos más adelante con detalle) es necesario que los parlamentarios tengan la capacidad para utilizarlos. En este sentido muchos parlamentarios han puesto en marcha programas de integración y tutoría para los representantes “noveles”. En estos programas se pretende aportar los conocimientos necesarios para que un representante sepa cómo realizar su labor parlamentaria. Así, se tratan entre otros temas: los derechos y obligaciones de los miembros, los procedimientos parlamentarios, las reglas de debate y la forma de voto, la descripción de los servicios parlamentarios y cómo acceder a los mismos; cómo se organiza el trabajo parlamentario y cómo se utilizan los servicios electrónicos; etc. *Ibidem.* p. 36.

<sup>748</sup> El parlamento debe garantizar que los representantes puedan expresar libremente sus opiniones sin temor ni parcialidad y excluyendo cualquier tipo de presión o intimidación por parte del gobierno u otro tipo de colectivo o institución. Se debe, por lo tanto, garantizar la libertad de palabra a través de la inmunidad parlamentaria. La UIP estableció en la Comisión de Derechos humanos de los parlamentarios: *“La inmunidad parlamentaria de aplica a toda declaración oral o escrita o a todo acto cometido por un miembro de una asamblea parlamentaria en el ejercicio de sus funciones (...) La protección otorgada es absoluta y vitalicia, aun si la persona ha dejado de ser miembro del parlamento. todos los países sin excepción respaldan el principio de inmunidad así definido”*. También existe inmunidad parlamentaria contra arrestos o enjuiciamiento por delitos comunes pero rigiendo sólo durante el mandato del representante. *Ibidem.* p. 38.

9. Lograr un equilibrio adecuado entre los derechos individuales de los parlamentarios y la disciplina de partido<sup>749</sup>.

#### 4.4.2.- La transparencia en el Parlamento

La segunda característica del Parlamento Abierto es la transparencia. Cuando estudiamos el concepto de Gobierno Abierto analizamos la transparencia como uno de sus principios fundamentales: el que hacía posible la participación y la colaboración. En este sentido, podemos decir que la transparencia es un elemento esencial para introducir una nueva forma de relación entre el parlamento y los ciudadanos.

En el ámbito parlamentario, la transparencia está relacionada con el derecho de los ciudadanos a la “buena administración”<sup>750</sup>. A la vez, también supone cumplir con el principio de responsabilidad, al que nos referiremos cuando toque hablar de la rendición de cuentas. Pero el aspecto más relevante es el que se refiere a la publicidad. Como dirá LLOPS RIBALTA<sup>751</sup> implantar una política de la transparencia en el Parlamento supone

---

<sup>749</sup> Por una parte se reconoce el derecho al parlamentario de expresar con libertad sus opiniones. Al mismo tiempo, se presume que el mismo parlamentario ha sido elegido por el programa de su partido y por lo tanto se entiende que lo apoyará en el parlamento. El “transfuguismo” es un tema muy controvertido y de difícil solución. La UIP ha establecido dos condiciones para abordar estas situaciones: en primer lugar si el partido decide expulsar al representante disidente debe hacerlo con arreglo a las reglas internas del partido que deben garantizar un procedimiento equitativo; en segundo lugar la pérdida de la condición de parlamentario requiere una decisión de todo el parlamento, y sólo puede producirse a consecuencia de un delito penal pero no de la exclusión del partido.

<sup>750</sup> El derecho a una “buena administración” cuenta con enorme respaldo en el ámbito europeo. A estos efectos podemos mencionar el artículo 41 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea que dice lo siguiente: “1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: - el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente; el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua”. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 18 de diciembre de 2000. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)

<sup>751</sup> LLOP RIBALTA, M.D., “Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en los parlamentos”. En *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 4, 2012. Zaragoza. p. 70.

incorporar los cambios necesarios en los procedimientos y en la organización, con el fin de dotar de contenido sustantivo al principio de publicidad<sup>752</sup>.

Si desde la perspectiva de cualquier órgano público la transparencia implica una doble obligación (por un lado facilitar el acceso a la información y por otro publicitarla de oficio), es lógico que las mismas razones se apliquen al Parlamento como institución que encarna la soberanía popular. Máxime si, como es el caso, en el funcionamiento del parlamento la publicidad es esencial<sup>753</sup> o, en expresión de DE VEGA, uno de los principios en los que descansa el “*espíritu del parlamentarismo*”<sup>754</sup>.

El principio de publicidad era un concepto desconocido hasta los procesos revolucionarios franceses del siglo XVIII. En la historia política y constitucional inglesa se protegía a los diputados de los monarcas y de los electores prohibiendo la entrada del público en el Parlamento, o impidiendo cualquier publicación sobre éste. En 1681 la Cámara de los Comunes empezó a incorporar la lógica que tenía el hecho de que los representados se enteraran de qué es lo que hacían sus representantes. Sin embargo hasta la Constitución francesa de 1791 no se “constitucionaliza” el principio de publicidad, cuando se establece que las deliberaciones se hagan públicas o que se levante actas de las sesiones. La publicidad parlamentaria así concebida estaba llamada a cumplir, en primer lugar una función educativa (los ciudadanos tendrían capacidad para saber qué pasaba en el país). En segundo lugar, suponía una forma de controlar la posible arbitrariedad del Parlamento. En tercer lugar, esta publicidad perseguía el acercamiento entre los representantes y los representados.

---

<sup>752</sup> MERINO, M., “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México”, En *Democracia y Transparencia*. Instituto Electoral del Distrito Federal. México D.F., 2005. p. 78.

<sup>753</sup> El principio de publicidad ha sido considerado como inherente al modelo de democracia representativa por SCHMITT y BENTHAM. Para SCHMITT la publicidad es uno de los pilares básicos del parlamentarismo. BENTHAM afirmaba que el Parlamento sólo se realiza como institución cuando garantiza una ley de publicidad. SCHMITT, C., *Sobre el parlamentarismo*. Tecnos. Madrid, 1996; BENTHAM, J., *Tácticas parlamentarias (orig. 1816)* Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1991. p. 71.

<sup>754</sup> DE VEGA GARCÍA P., “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”. En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 43, enero-febrero de 1985. Madrid. p. 45.

La forma clásica del principio de publicidad parlamentaria, por lo tanto, consistía en la elaboración de un boletín, el diario de sesiones, las actas, la presencia del público en las tribunas, el acceso de los medios de comunicación, etc. Ya hemos explicado que en las últimas décadas los Parlamentos han evolucionado en su relación con los medios de comunicación. Han sido más conscientes de su importancia e influencia en su vida social y política y han facilitado una interlocución más activa con periodistas y comunicadores.

Los avances en las TIC han hecho que esta publicidad sea mayor gracias a Internet<sup>755</sup>. Pero la incidencia de las TIC no se ha limitado a ampliar la difusión de esta información parlamentaria. Las nuevas exigencias sociales van más allá de la información y la publicidad. Por eso, la transparencia en el Parlamento de la Sociedad de la Información implica algo más que recoger el principio de publicidad. En este sentido, que el parlamento sea transparente significa que sus deliberaciones (decisiones, trabajos, trámites y procedimientos) están abiertas al público.

La nueva realidad conlleva hacer aplicables en los parlamentos la necesidad de facilitar información y servicios online, de forma que sean accesibles y usables, permitir a los ciudadanos comunicarse con los representantes, y al mismo tiempo recibir servicios y poder acceder al parlamento.

Para RUBIO NÚÑEZ<sup>756</sup> la transparencia en los Parlamentos tiene dos manifestaciones: la *activa* (que supone la puesta a disposición del ciudadano de la información a través de diversos medios) y la *pasiva* (por la que el ciudadano puede solicitar la información que considere oportuna, existiendo la obligación de responder a dicha solicitud).

---

<sup>755</sup> Nos referimos a la posibilidad de establecer de forma online canales parlamentarios, la creación de webs de los parlamentos, retransmisión en directo de las sesiones, la cesión de señal desde el propio parlamento a otros medios de comunicación, etc.

<sup>756</sup> RUBIO NÚÑEZ, R., "Nuevas tecnologías y transparencia parlamentaria". En *Comunicación política 2.0. Cuadernos de Comunicación Evoca*, 2011. p. 5. Disponible en:

<http://www.rafarubio.es/wp-content/uploads/parlamentosconectadoscuadernosevoca.pdf>

Disponible en: accesible en [http://issuu.com/compolitica/docs/el\\_molinillo\\_num\\_51\\_febrero\\_2013/36](http://issuu.com/compolitica/docs/el_molinillo_num_51_febrero_2013/36).



Dentro de la transparencia *pasiva* en los parlamentos podemos mencionar las medidas que facilitan la labor de los medios de comunicación que informan acerca de la labor del parlamento. Entre estas medidas podemos destacar las siguientes: el acceso de los medios de comunicación a la labor parlamentaria (y en concreto a las comisiones)<sup>757</sup>, la adopción de leyes que garantizan la libertad de información<sup>758</sup> y de expresión<sup>759</sup>, o la normativa sobre los medios de comunicación<sup>760</sup>.

En lo que respecta a la transparencia activa, podemos mencionar las distintas estrategias adoptadas por los parlamentos para informar y dar a conocer al público su labor con el fin de fomentar el interés y la participación ciudadana. La mayoría de los parlamentos han ido definiendo una estrategia de comunicación con el fin de educar e informar a los ciudadanos que abarcan diversos medios: radio, televisión, internet, publicaciones,

---

<sup>757</sup> La apertura al público y a los medios de comunicación de las comisiones de trabajo de los parlamentos es una medida lógica si se quiere lograr que las asambleas de representantes cobren protagonismo en el centro del sistema político de una democracia.

<sup>758</sup> La libertad de información otorga a los ciudadanos el acceso a la información de los organismos públicos (este derecho a buscar información es distinto de la obligación de los poderes públicos de publicar y facilitar el acceso a determinada información). Al estudiar el Gobierno Abierto ya analizamos la libertad de información y cómo muchos países (más de 50) han promulgado legislación al respecto.

<sup>759</sup> La libertad de expresión presupone la de información y es su culminación pues se concreta en el derecho de comunicar esos datos y de publicarla libremente. Las restricciones a la libertad de expresión están sometidas a tres condiciones: a) que estén establecidas por ley; b) que tales restricciones resulten necesarias en una sociedad democrática como, por ejemplo, la protección de la seguridad nacional o la buena reputación de otros; y c) que sean proporcionadas a los fines que se persiguen. En febrero de 2003 la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth (CPA) publicó un informe sobre "Parlamentos y medios de comunicación" haciendo una serie de recomendaciones sobre la libertad de expresión. Nos parece relevante a estos efectos destacar las siguientes: "(6.2) Los Parlamentos deberían abolir las leyes, reglamentos permanentes y/o renunciar públicamente a sus facultades tradicionales de sancionar a los medios de comunicación y otras entidades por ofensa a la dignidad del Parlamento simplemente a causa de críticas de la institución o de sus miembros. (6.3) Las informaciones erróneas no deberían ser consideradas como un desacato al Parlamento. Esta figura debería reservarse para casos graves de ingerencia que obstaculicen el desempeño de las funciones parlamentarias. (8.2) Las cuestiones de acceso deberían ser determinadas por los medios de comunicación mismos. Los Parlamentos deberían conservar el derecho de suspender el acceso a representantes de los medios que violen el reglamento o perturben de otra manera las deliberaciones parlamentarias. (9.2) La legislación penal contraria a la libertad de palabra [...] debería ser abrogada". BEETHAM, D., *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno... Op. Cit.* pp. 49-50.

<sup>760</sup> Para regular las relaciones entre los medios de comunicación y el Parlamento existe un marco normativo en el que se abordan cuestiones de propiedad y control, por un lado, y de contenido de la información por otro lado. Sobre la propiedad y control se pretende garantizar la pluralidad y diversidad de la información sobre el Parlamento. Esta diversidad se puede ver amenazada por el posible control del gobierno de los medios de comunicación o de un monopolio u oligopolio. Para evitar estos peligros, en algunos parlamentos cuentan con la existencia de un órgano reglamentario independiente que puede limitar las concentraciones de capital y de participaciones en las empresas propietarias de estos medios, o que supervisa que no haya injerencias gubernamentales en estos medios.

centros de información o iniciativas educativas específicas sobre el parlamento. Dentro de estas medidas de transparencia activa podemos mencionar las siguientes: los sitios web de los parlamentos<sup>761</sup>, la creación de centros especializados de información sobre el Parlamento<sup>762</sup>, o las campañas de sensibilización<sup>763</sup> y, en especial, las dirigidas a los jóvenes<sup>764</sup>.

La *National Democratic Institute for International Affairs*<sup>765</sup> propone tres condiciones previas para que los parlamentos hagan posible el acceso abierto a su información: 1) que la información parlamentaria y los datos de contacto de los parlamentarios estén disponibles; 2) que ofrezcan la información necesaria a los ciudadanos para que se sepa qué se está tratando y debatiendo; y 3) que ofrezcan la posibilidad de una auténtica participación que incluya las opiniones ciudadanas en las deliberaciones parlamentarias (sobre la participación entraremos más adelante al estudiar la accesibilidad del Parlamento).

Por lo tanto, esta comunicación de los parlamentos hacia el ciudadano va más allá de una mera difusión de información. A la hora de aplicar el principio de transparencia en

---

<sup>761</sup> Cuando analizamos las TIC en el Parlamento ya entramos con detalle en las recomendaciones de la UIP para estas páginas web.

<sup>762</sup> En muchos parlamentos, y en sus propias instalaciones, se han puesto en marcha centros de información para organizar visitas individuales y de grupo. Es el caso de la Cámara de diputados de Italia que en mayo de 2005 comenzó un centro en el que todos los días en que hay actividad parlamentaria se pueden seguir las deliberaciones a través de unas salas multimedia. En otros países es frecuente organizar jornadas de puertas abiertas

<sup>763</sup> Se trata de programas de divulgación e información que pretenden “llevar el parlamento al pueblo”. Por ejemplo en Suecia el parlamento, con la colaboración de bibliotecas municipales, instaló “sucursales” en tres ciudades (Goteborg, Mamo y Sundvall). En estas *sucursales*, a través de equipos multimedia, se podían conectar con el parlamento sueco (Riksdag) para seguir las deliberaciones e incluso los diputados de cada una de esas regiones podían utilizar estos medios para reunirse con los ciudadanos y conversar con ellos. También se puede mencionar el programa “Parlamento móvil” de Botswana (dispositivo móvil que informa de la labor del parlamento) o el caso de Sudáfrica en el que la segunda cámara (Consejo Nacional de las Provincias) celebra sus sesiones en una provincia diferente durante una semana al año. *Ibidem* pp. 64-65.

<sup>764</sup> Es corriente encontrar en muchos parlamentos un interés especial en formar a los jóvenes acerca del funcionamiento de la institución parlamentaria. Así, en algunos países se integra en los programas escolares contenidos específicos sobre los parlamentos. Se da el caso también de un sitio web sobre el parlamento específico para escolares de 13 a 15 años (es el caso de Islandia). Incluso se han utilizado juegos electrónicos como instrumentos didácticos sobre el Parlamento. Otra línea para despertar el interés de la juventud en el parlamento es a través de la promoción de visitas escolares a través de programas desarrollados en el propio parlamento.

<sup>765</sup> <https://www.ndi.org/>

el ámbito parlamentario podemos analizar tres aspectos esenciales: cómo se produce la personalización de la información (con el fin de dar cabida a todos actores implicados en el Parlamento), cómo se generan los contenidos (conviene recordar que la transparencia implica publicar información que aporte valor) y cómo se consigue un verdadero diálogo (una efectiva comunicación bidireccional representante-representado).

El Parlamento, así, ejerce en primer lugar una misión educadora al elaborar la información de forma que sea inteligible, teniendo en cuenta que los ciudadanos no están familiarizados con el funcionamiento parlamentario. Es decir, la información debe ofrecerse según el principio de “*informability*”<sup>766</sup> que significa que tiene que ser accesible para el público más amplio posible (incluyendo a las personas con bajos niveles de escolaridad, dificultad de aprendizaje o alguna discapacidad sensorial). Por lo tanto, para que un parlamento funcione con verdadera transparencia no basta con publicar una determinada información. El verdadero afán de apertura de la institución parlamentaria pasa por determinar bien sus públicos potenciales y adaptar sus estructuras, diseños, procesos y personal a los intereses y necesidades que requieran los ciudadanos. GUTIÉRREZ RUBÍ expresa con acierto una parte de esta idea habla de la necesidad de “*no organizarse con el horario de la institución, sino con el horario de la sociedad*”<sup>767</sup>. La transparencia parlamentaria pasa por adaptar los contenidos para que no sean entendibles únicamente por expertos en procedimientos legislativos<sup>768</sup>. Los protagonistas en las páginas web parlamentarias deben ser los ciudadanos, que no

---

<sup>766</sup> El término *informability* tiene una difícil traducción al castellano. Fue acuñado por el Central Office of Information (COI) de Londres.

<sup>767</sup> GUTIÉRREZ RUBÍ, A., “Parlamento Abierto y política de proximidad”. En RUBIO NÚÑEZ R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013. p. 376.

<sup>768</sup> “*Podemos decir que hasta el momento los Parlamentos han ofrecido información interesante para aquellos que ya estaban interesados pero no han acertado al tratar de llegar a los que no lo están. Las webs parlamentarias siguen siendo webs de y para expertos, dejando de lado a los que deberían ser sus protagonistas, los ciudadanos. Ciudadanos de clase media (tecnológicamente hablando) para los que la tecnología pasa desapercibida, valorando sólo si pueden encontrar de manera sencilla aquello que están buscando. Ciudadanos que quieren involucrarse en política, con las reglas con las que se involucran en otras actividades, sin solemnidades, sin tiempos especiales para ello. pero que, pese a su lejanía al mundo parlamentario, no se sienten atraídos por páginas vacías, más cercanas a la propaganda que a la información*”. RUBIO NÚÑEZ, R., “Knocking on the Parliaments door...”. *Op. Cit.* p. 404

conocen de leyes y que se quieren involucrar en la política de igual manera que lo hacen en otras actividades: sin solemnidades, horarios o tiempos especiales. Junto a esto, con el fin de llegar mejor al perfil del ciudadano medio convendrá utilizar formatos de audio, vídeos, tutoriales infográficos, formatos multimedia, etc. Esto requerirá también utilizar un vocabulario más cercano que destaque las ideas esenciales de una medida o una decisión y sepa explicar su relevancia y sus consecuencias prácticas. En este sentido, la transparencia parlamentaria no consiste en convertirse en un “taquígrafo” o en un boletín oficial de las cámaras vía online y accesible en mayor medida ahora gracias a la tecnología. Esta adaptación a la forma de pensar del público, que por otra parte hacen siempre los partidos políticos al dirigirse a su electorado, resultará esencial para que el Parlamento ocupe el papel que le corresponde en el Siglo XXI. Como explica RUBIO NÚÑEZ: *“En un contexto en el que los grupos parlamentarios han asumido el protagonismo, y la institución se ha convertido en un mero recipiente sin vida propia, es preciso reivindicar el papel de la institución parlamentaria, y la confianza de los grupos para otorgar a las cámaras verdadera autonomía en sus labores de comunicación”*. Si aplicar la transparencia es adaptar y personalizar la información pensando en el destinatario, en la generación de estos contenidos se debe procurar su reelaboración, información y situación en el contexto para que sea entendible por los ciudadanos.

Otro aspecto de la transparencia parlamentaria que hemos de tener en cuenta es la apertura a otros actores en la publicación de la información. De esta manera se logra una mayor personalización si esos actores son los mismos que la distribuyen. Esta descentralización en la personalización de la información parlamentaria puede hacerse a través de actores externos (que podrán reelaborar la información en función de sus peculiares intereses y los de su comunidad de usuarios), o por medio de actores del propio parlamento (sin responsabilidad directa en la difusión de la información).

También conviene tener en cuenta los tiempos informativos. Quizá es éste uno de los cambios comunicativos más importantes de la Sociedad de la Información: el tiempo de respuesta debe ser prácticamente inmediato pues ya no depende de la publicación en el periódico del día siguiente, ni de la siguiente emisión del telediario. El retraso en la

respuesta puede ser determinante y condicionar el papel del parlamento actor político y social de relevancia. Así, el manejo de los tiempos y el valor de la formación determinarán si la institución parlamentaria es un referente informativo.

Parece claro al avanzar en el estudio de la transparencia parlamentaria que uno de sus elementos clave a la hora de generar contenidos propios y servir de fuentes de contenidos son las web parlamentarias. GUTIÉRREZ RUBÍ señalaba cómo la actuación de los Parlamentos en la red suele cumplir con las expectativas de recoger de manera fidedigna lo que ocurre en las cámaras<sup>769</sup>. Sin embargo, no deben quedarse ahí. Las web parlamentarias deben actuar como plataformas abiertas y permitir que los distintos actores intervengan, añadan contenidos específicos, sirvan de base para una comunicación basada en el diálogo y que destaquen por su capacidad de escucha activa a la ciudadanía. Esto no es incompatible con mantener una información mínima sobre la actuación del Parlamento sin la cual no sería posible servir de plataforma abierta. Este contenido mínimo debería ser, según RUBIO NÚÑEZ<sup>770</sup> el siguiente:

- Información sobre las cámaras, sus órganos de trabajo y los servicios que ofrece (visitas, biblioteca para investigadores, etc.)
- Un apunte biográfico e información de contacto de sus miembros.
- Información detallada sobre cómo se desarrollan los distintos procesos legislativos (tanto los ya realizados como los que están en ejecución).
- Información sobre el resultado de las votaciones y el sentido del voto de los parlamentarios.
- La Agenda de la actividad de la cámara.
- Herramientas de búsqueda.

Ya hemos explicado que uno de los aspectos de una verdadera transparencia parlamentaria es que facilite un auténtico diálogo. En el ya mencionado documento de la UIP “Directrices para sitios web parlamentarios” se destaca la necesidad de que la

---

<sup>769</sup> GUTIÉRREZ RUBÍ, A., “Opportunities for an Open Parliament”. Conferencia pronunciada en el Senado. *X Parliaments in the net*. Madrid, 2012. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=HoamOzR7T30>

<sup>770</sup> RUBIO NÚÑEZ, R., “Nuevas Tecnologías y transparencia parlamentaria”. *Op. Cit.* p. 25.

comunicación parlamentaria procure generar espacios de diálogo aprovechando las posibilidades tecnológicas que las TIC ofrece: *“En la era de la sociedad de la información, más y más ciudadanos esperan poder comunicarse con sus representantes y recibir algún tipo de reconocimiento o respuesta. Cada vez hay más y mejores técnicas para facilitar el diálogo, o cuál puede generar mayores responsabilidades para los parlamentos y los legisladores”*<sup>771</sup>.

La transparencia no debe ser entendida sólo como un conjunto de normas procedimientos y conductas que definen y reconocen como bien de dominio público la información generada por un conjunto de entidades públicas. Es algo más que una serie de procedimientos. Al igual que la doctrina del Gobierno Abierto implica un cambio en la forma de gobernar la transparencia en el ámbito parlamentario supone un nuevo criterio de modernidad política y una medida sobre la evolución de la democracia. Otros autores han defendido la enorme importancia de la transparencia en el momento actual llegando a decir como MARTÍNEZ SANTA MARÍA<sup>772</sup> o VISIEDO MAZÓN<sup>773</sup> que forma parte de los principios democráticos al mismo nivel que la libertad de expresión o el derecho de participación política.

### **La Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria**

A lo largo de estas páginas hemos repetido -quizá ya demasiadas veces- que para que un Parlamento sea transparente no basta con transmitir información a la ciudadanía, sino que ésta ha de representar un valor añadido en el sentido de que esté bien transmitida, actualizada, bien organizada, accesible, adaptada al usuario y relevante. Hemos mencionado además de las sugerencias de algunos autores algunas aportaciones concretas que organismos internacionales y otras entidades han aportado al respecto.

---

<sup>771</sup> UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, Directrices para sitios web parlamentarios. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2009. p. 29. Disponible en: <http://www.ipu.org/PDF/publications/web-s.pdf>.

<sup>772</sup> MARTÍNEZ SANTA MARÍA, P., “El principio de transparencia en el Parlamento”. En COSCULLUELA MARTINEZ, B. y SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes (1811-2011)*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2011.pp. 257-278.

<sup>773</sup> VISIEDO MAZÓN, F., “El principio de transparencia en el Parlamento”. En *Actas de las III Jornadas «Desafíos actuales del sistema político español»*. Universidad de Extremadura. Cáceres, 2015.

Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=CNcyhfvQlpg>

Quedaría incompleto este análisis si no estudiáramos un documento que recoge un resumen de las principales aportaciones y propuestas, y que supone el compromiso de varias asambleas legislativas en trabajar por una efectiva transparencia parlamentaria. Se trata de la “Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria”<sup>774</sup> que se dio a conocer en septiembre de 2012 y que recoge 44 puntos que establecen los principios que debe seguir un parlamento que quiera ser transparente. Además de constituir una base práctica de revisión para que los parlamentos orienten sus esfuerzos por lograr la transparencia, este documento pretende servir también para el diálogo entre parlamentos y organizaciones de monitorización parlamentaria.

Los cuatro principios de este documento están enunciados de la siguiente manera: en primer lugar la “promoción de una cultura de la transparencia”, en segundo lugar “transparentar la información parlamentaria”, en tercer lugar “facilitar el acceso a la información parlamentaria”, y en cuarto y último lugar “permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria” Veamos brevemente algunas características de cada uno de ellos.

El primer principio constituye un genérico compromiso de promover una cultura de la transparencia. Se parte de la idea esencial de que la información parlamentaria es propiedad de los ciudadanos: la información no pertenece a la institución parlamentaria, sino al conjunto de los ciudadanos, que deben estar capacitados para utilizarla y publicarla: *“la Información Parlamentaria pertenece al público, los ciudadanos deben poder reutilizar y volver a publicar la información parlamentaria, en su totalidad o en parte”*<sup>775</sup>. Como consecuencia de este principio de propiedad pública de la información parlamentaria, los parlamentos deben promover la cultura de la transparencia a través

---

<sup>774</sup> La Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria es un documento adoptado por 76 organizaciones de 53 países (además de la Unión Europea) elaborado por la iniciativa “OpeningParliament”. OpeningParliament.org y la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria son resultados de una conferencia, que tuvo lugar del 30 de abril al 2 de mayo de 2012 y que reunió a organizaciones de monitoreo y control del parlamento de 38 países. El objetivo fue facilitar la discusión de estrategias a nivel internacional para mejorar el acceso a la información parlamentaria utilizable así como el intercambio de buenas prácticas en la promoción de la transparencia parlamentaria.

Disponible en: <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>

<sup>775</sup> *Ibidem*. punto 1, p. 2

de la legislación, la supervisión y la educación cívica. Junto a esto, se propone el reconocimiento del derecho y el deber de la sociedad civil, los medios de comunicación, y la ciudadanía en general para controlar y monitorear la actividad del parlamento y de los propios parlamentarios. Esto significa que el parlamento debe asumir el derecho de la sociedad civil de ejercer un control sobre la institución parlamentaria. Así, al determinar el alcance de la declaración se especifica que *“para habilitar una cultura de transparencia parlamentaria, el Parlamento debe adoptar medidas para asegurar la participación ciudadana inclusiva y una sociedad libre, permitir el control parlamentario eficaz y proteger vigorosamente estos derechos a través de su función de supervisión”*<sup>776</sup>. Al mismo tiempo, el Parlamento debe proporcionar información completa, exacta y de manera oportuna (en tiempo real como regla general). Además, se recoge el compromiso de los firmantes de elaborar las leyes y los procedimientos internos para promover un entorno propicio para la protección del derecho a la información y la igualdad de oportunidades para la participación de la sociedad civil y los ciudadanos en el proceso de creación de las leyes<sup>777</sup>.

El segundo principio denominado “transparentar la información parlamentaria” tiene que ver con la transparencia activa<sup>778</sup> que hemos analizado en páginas anteriores. De forma proactiva el parlamento debe publicar información sobre las funciones parlamentarias, los representantes, el personal del Parlamento y la administración parlamentaria, la agenda de sesiones, y los informes realizados o proveídos, las actas de las deliberaciones y otros aspectos sobre la actividad parlamentaria<sup>779</sup>.

El tercer principio hace referencia a garantizar el acceso a la información anteriormente referida a través de diversos canales: acceso físico, transmisiones en vivo, el propio de

---

<sup>776</sup> *Ibidem* p. ii.

<sup>777</sup> Aunque este último aspecto se recoge en esta Declaración sobre la transparencia, de cara a nuestro estudio corresponde a la tercera característica del parlamento democrático: la accesibilidad.

<sup>778</sup> *“El Parlamento debe adoptar políticas que garanticen la publicación proactiva de información parlamentaria y revisará estas políticas periódicamente para aprovechar las buenas prácticas que vayan emergiendo”* *Ibidem*. p. ii.

<sup>779</sup> *“El Parlamento también se asegurará que los ciudadanos tengan recursos legales para hacer valer su derecho a acceder a la información parlamentaria”*. *Ibidem*. p. ii.



los medios de comunicación, la utilización de un lenguaje sencillo, asegurar la utilización de varios idiomas, etc.

Por último, el cuarto principio se refiere a permitir el acceso electrónico y por lo tanto a cuestiones como la utilización de formatos abiertos, facilitar las descargas, los mecanismos de búsqueda fáciles y estables, el correcto mantenimiento de las webs parlamentarias, etc.

Resulta claro que gracias a las TIC los parlamentos tienen la ocasión de reivindicarse y *“esto requiere garantizar la calidad de la información que proporciona el Parlamento en sus distintos canales que deberá ser actualizada, relevante, adaptada a los distintos usuarios, bien transmitida, accesible, bien organizada, además de proporcionarse de manera proactiva, allí donde están los ciudadanos”*<sup>780</sup>. Este documento constituye un adecuado y útil resumen de medidas aplicables a los parlamentos para facilitar que esa información logre una mayor transparencia y participación de los ciudadanos.

#### 4.4.3.- La accesibilidad en el Parlamento

En el epígrafe anterior cuando hacíamos un breve resumen de la transparencia en el parlamento advertíamos de que la tercera característica de un parlamento democrático contemporáneo era la accesibilidad<sup>781</sup>. Transparencia y accesibilidad son dos conceptos de delimitación difusa, especialmente cuando se relacionan entre sí. No hay verdadera transparencia si la información no es accesible y sin transparencia no es posible hablar de un parlamento accesible. Por este motivo vamos a tratar la accesibilidad del Parlamento analizando sus dos condiciones básicas: primera que existan formas de contacto directo entre ciudadanos y representantes y, segunda, que se permita de alguna manera la participación ciudadana en la labor legislativa.

---

<sup>780</sup> RUBIO NÚÑEZ, R. “Knocking on the Parliaments door...”. *Op. Cit.* p. 409.

<sup>781</sup> En la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria se apuesta por garantizar el acceso a la información parlamentaria estableciendo canales para acceder al Parlamento (transmisiones en vivo o bajo demanda de sesiones parlamentarias) además de garantizando el acceso físico al Parlamento del público y de los medios de comunicación.

En lo que respecta a la primera, el medio tradicional con el que los ciudadanos se ponían en contacto con el Parlamento ha sido tradicionalmente a través de su representante, es decir del parlamentario electo por una circunscripción concreta. Se trataba de un contacto personal que dependía en gran parte del *tiempo* del representante<sup>782</sup> y de los medios de que disponía en cada zona. Para hacer el Parlamento más accesible, en algunos países se han puesto en marcha oficinas o locales en algunas circunscripciones como un punto central de contacto entre electores y representantes. Especialmente en países en vías de desarrollo, el acceso del ciudadano al parlamento se hace de manera espontánea y directa mediante la petición de ayuda para resolver problemas de la vida cotidiana (acceso al agua, saneamientos, servicios municipales, etc.). De esta manera, el parlamentario se pone al servicio del desarrollo local asistiendo al gobierno en la determinación de las prioridades, concretando la aplicación práctica de recursos, consiguiendo fondos públicos para contribuir a esos problemas, etc. Es inevitable referirnos en este enunciado del contacto entre representantes con los ciudadanos, al correo electrónico como herramienta de comunicación de gran difusión (que ya estudiamos en el epígrafe 4.2).

La segunda condición que hemos establecido para poder hablar de un parlamento accesible (la participación ciudadana) tiene una enorme importancia. Ya hemos hablado de la importancia del movimiento de la democracia participativa y cómo las nuevas formas de participación afectan de lleno a la crisis de la democracia representativa y, por tanto, del parlamento. Aunque suele estar aceptado en la mayoría de la doctrina que uno de los presupuestos de la democracia es que la ciudadanía participa activamente a través de sus demandas, el control y el conocimiento de los actores políticos, cuando por medio de una participación no regulada se pretenden tomar decisiones ese consenso desaparece. Como explica RUBIO NÚÑEZ *“es en medio de esta redefinición de la democracia representativa, de la que la democracia participativa*

---

<sup>782</sup> En lo que respecta al tiempo con el que cuenta el representante para dedicar a su circunscripción ha experiencias diversas a la hora de configurar el trabajo parlamentario. Por ejemplo en Chile se celebran sesiones tres semanas al mes dejando la semana restante disponible para que el representante pueda trabajar en su circunscripción.

*ejercería de complemento, donde los Parlamentos Abiertos deben buscar fórmulas para adaptarse a estas nuevas demandas y, llegado el caso, definir las fórmulas adecuadas para hacer efectiva esta ampliación del principio de participación política”<sup>783</sup>.*

Las propuestas de definición de esas fórmulas (especialmente en lo que se refiere a la participación en la elaboración de las leyes) la haremos en el capítulo siguiente. Nos parece importante, no obstante, adelantar una reflexión al respecto que ya ha sido formulada en otros capítulos. En nuestra opinión, es importante que la articulación de la participación ciudadana en el parlamento se desarrolle sin alterar la lógica de la representación, es decir que sea un complemento de ésta, pero que no pretenda sustituir a los representantes. Todo procedimiento de participación en sede parlamentaria (como veremos más adelante) debe ofrecer espacios de deliberación pública, con el requisito de identificarse y en el que los ciudadanos puedan llevar a cabo discusiones razonadas, en condiciones de igualdad que después serían trasladadas a la sede parlamentaria.

La participación parlamentaria puede concretarse en primer lugar en la posibilidad de que los ciudadanos presenten quejas y reclamaciones. Gracias al derecho de petición y a las comisiones de petición los parlamentos han facilitado históricamente esta presentación de quejas y reclamaciones<sup>784</sup>.

En segundo lugar, la participación colectiva de los ciudadanos en los trabajos parlamentarios se refiere, principalmente, a la elaboración de las leyes. MARTÍNEZ

---

<sup>783</sup> *Ibidem.* p. 412.

<sup>784</sup> “El derecho de petición es al menos tan antiguo como la institución parlamentaria misma. Se ha llegado incluso a sostener que el Parlamento británico se deriva de reuniones del Consejo Real donde se examinaban las peticiones. En Francia, el derecho a presentar peticiones al parlamento como vía de recurso ha existido casi permanentemente desde la Revolución Francesa. Con el desarrollo de la influencia de los parlamentos, estas peticiones se convirtieron en un método privilegiado para presentar quejas y denuncias, a tal punto que los parlamentos se vieron obligados a crear comisiones especiales para tratar su número creciente. Estas comisiones pueden ser consideradas como las primeras comisiones de derecho humanos, puesto que su objeto era y sigue siendo reparar injusticias”. SCHWARZ, I., *Parliamentary Human Rights Mechanisms*. The National Democratic Institute for International Affairs. Washington, 2005. Disponible en: [https://www.ndi.org/files/parlhsrccommittees\\_080105.pdf](https://www.ndi.org/files/parlhsrccommittees_080105.pdf)

PUJALTE<sup>785</sup> entiende que esta participación de la ciudadanía en la elaboración de las leyes es muy recomendable para el fortalecimiento de la democracia y aporta cuatro razones. La primera razón estriba en que como la democracia representativa en la actualidad se articula en torno a los partidos políticos y existen otros cauces de expresión de las preferencias ciudadanas, abrir formas de participación en el proceso legislativo permitiría incluir a esos grupos y asociaciones civiles en la toma de decisiones. La segunda razón está en la mayor calidad de una decisión política desde la óptica de su orientación al bien común: la participación de más miembros de la sociedad permitirá ponderar adecuadamente las demandas y necesidades y hacer un diagnóstico más completo de las situaciones que se pretenden resolver. Además la creciente especialización de la ley supone regular sectores cada vez más específicos y, por lo tanto, resulta más sencillo a la vez que necesario contar con la intervención de los colectivos afectados por la legislación que se está elaborando. La tercera razón es que la participación directa de los ciudadanos en la elaboración de las leyes favorece su aceptación social. Como dirá CUESTA LÓPEZ: *“una vez que los argumentos defendidos por el ciudadano son tomados en consideración en la deliberación democrática, el sentimiento de vinculación entre el participante y la norma jurídica adoptada se intensifica”*<sup>786</sup>. Para los ciudadanos que han participado en la elaboración de la ley, el hecho de que se hayan escuchado sus opiniones favorece la consideración de que la ley es, en parte, obra suya y facilita su aceptación. Por último, la cuarta razón por la que una mayor participación fortalece la democracia es porque esta intervención ciudadana corrige el distanciamiento entre los representantes y los representados. En palabras de HELD: *“Si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merece la pena, que participen activamente y que, además, defiendan la idea de que las decisiones colectivas deben ser obligatorias. Por otro lado, si las personas son sistemáticamente marginadas y/o pobremente representadas, es probable que crean que rara vez se tomarán en serio sus opiniones y preferencias. Por lo tanto, es probable que encuentren pocas razones*

---

<sup>785</sup> MARTÍNEZ PUJALTE, A. L., “Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes”. En *Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 23, 2010. Cortes valencianas. Valencia. pp. 257-274.

<sup>786</sup> CUESTA LÓPEZ, V., *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en la democracia constitucional*. Op. Cit. p. 32.

*para participar en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas, y que consideren estos procesos autoritarios”<sup>787</sup>.*

Esta participación se puede hacer de diversas formas. La forma de participación más frecuente es la invitación a hacer una presentación (una audición) ante una comisión legislativa. Estas audiciones públicas persiguen sondear la opinión de la ciudadanía acerca de la legislación que prepara. Otra forma de intervención en el proceso legislativo es el establecimiento de un derecho de los ciudadanos a presentar iniciativas y propuestas de ley por sí mismos. Este derecho suele estar supeditado a contar con un número amplio de firmas de ciudadanos. Estas iniciativas ciudadanas pueden ser consultivas o vinculantes para los parlamentos. Incluso en algunos casos pueden conllevar que se celebre un referéndum sobre la propuesta<sup>788</sup>.

Otro aspecto de la accesibilidad del parlamento son las posibilidades de actuación que tienen los grupos de presión dentro de los límites que marcan las disposiciones legales que garantizan la transparencia.

#### 4.4.4.- Un Parlamento que rinde cuentas (Responsabilidad)

La cuarta característica de los parlamentos en las democracias contemporáneas es su capacidad para rendir cuentas. Esta responsabilidad parlamentaria se puede entender de dos maneras: como la función de control al gobierno que tienen que ejercer las cámaras en nombre del electorado, o como la rendición de cuentas del parlamento con respecto a sus propios electores. A este último aspecto es al que se refiere la UIP al utilizar el término “*responsiveness*”. Se trata de que la institución parlamentaria dé cuentas de sus actividades como organismo del Estado. Y en este aspecto, la transparencia facilita que se puedan conocer con detalle tanto las actividades que el

---

<sup>787</sup> HELD, D. *Modelos de democracia. Op. Cit.*

<sup>788</sup> Es el caso de Suiza (entre 1974 y 1993 los suizos celebraron 167 referéndums de los que 63 eran iniciativas positivas propuestas por grupos de ciudadanos) o Italia (se prevé el veto o referéndum abrogativo, supeditado a la presentación de medio millón de firmas y a la aprobación del Tribunal Constitucional en cuanto a su validez).

Parlamento realiza, los medios empleados (presupuesto, contratos realizados, etc.), así como cuestiones relativas a los parlamentarios en sentido individual (declaración de bienes, situación patrimonial, etc.).

Desde esta perspectiva, si la rendición de cuentas como concepto implica que el titular de un cargo ha de responder de sus actuaciones, generalmente con posterioridad a ellas, a un órgano ante el cual es responsable, en el caso del Parlamento los representantes rinden cuentas de su acción ante los electores a través de un diálogo permanente, y éstos pueden imponer la sanción última, que consiste en no reelegirlos.

De la misma manera que en la relación entre la accesibilidad y la transparencia los contornos son difusos y pueden llegar a confundirse entre sí, la responsabilidad no es posible sin la existencia de información (en lo que se refiere a la transparencia) o la posibilidad de que los electores interpelen a los representantes (en un parlamento accesible). Sin embargo, como explica BEETHAM, *“la idea de responsabilidad implica, además de lo indicado, una «rendición de cuentas» posterior más precisa y sistemática, a la que el público pueda responder”*<sup>789</sup>.

Se puede distinguir entre responsabilidad horizontal y responsabilidad vertical. La responsabilidad horizontal es la que se refiere a los órganos reglamentarios y otras instituciones de control compuestas por profesionales y que actúan en nombre del público. Se trata de un control institucionalizado, establecido por el propio sistema y ejercido desde el propio sistema, para el buen funcionamiento del trabajo parlamentario. La responsabilidad vertical, en cambio, es la que realizan los representados a través de diversos mecanismos (elecciones, procedimientos de denuncia, interpelaciones, etc.) y que van desde abajo (desde la base) hacia arriba (hasta las cámaras).

Como veremos al estudiar el principio de colaboración en el parlamento, gracias a las TIC, estas dos dimensiones de la responsabilidad pueden actuar de forma coordinada

---

<sup>789</sup> BEETHAM, D., *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno...Op. Cit.* p. 98

mediante la realización de un control conjunto en el que la transparencia y la posibilidad de compartir y reutilizar la información juegan un papel fundamental.

Veamos brevemente algunos aspectos de los ámbitos de responsabilidad que definen la rendición de cuentas del Parlamento.

#### **A.- Responsabilidad vertical: la monetización del Parlamento y la “política vigilada”**

Detrás de la responsabilidad vertical está la necesidad de dar respuesta al interés de los electores por saber cómo trabajan los representantes o en qué sentido han votado los asuntos de importancia. En este sentido, algunos parlamentos establecen la obligación de presentar periódicamente un informe de la actividad parlamentaria<sup>790</sup>. Otro mecanismo de responsabilidad vertical, muy poco difundido y utilizado, es la posibilidad de revocación de los parlamentarios<sup>791</sup>.

GUTIÉRREZ RUBÍ considera que en el surgimiento del concepto de Parlamento Abierto contribuyen diversos elementos<sup>792</sup>, entre los que destaca lo que denomina “política vigilada”. El concepto de “política vigilada” se refiere al interés de la ciudadanía en ejercer una fiscalización sobre la gestión política. Como las TIC facilitan un acceso a la información más rápido, sencillo y económico los políticos no pueden dar la espalda a la

---

<sup>790</sup> Algunos ejemplos de estos informes los encontramos en el parlamento rumano (publica un informe de actividades al terminar el periodo de sesiones), el parlamento finlandés (que publica un informe “on line” sobre aspectos relativos a la organización, situación financiera de las cámaras), el parlamento francés (publica un informe del presupuesto parlamentario y su ejecución final) o el parlamento luxemburgués que envía a todos los ciudadanos un informe anual del trabajo parlamentario.

<sup>791</sup> Se concede a los ciudadanos la facultad de revocar el mandato de los parlamentarios electos en los parlamentos de Uganda y en la provincia canadiense de Columbia Británica. En Uganda el artículo 84 de la Constitución establece los motivos por los que un parlamentario puede ser revocado en su mandato: incapacidad física o mental que vuelve al parlamentario inapto para el ejercicio de sus funciones; falta grave o conducta que puede generar odio, ridículo, desprecio o descrédito para la función; ausentismo persistente sin causa justificada. Para hacer efectiva esa causa de revocación ésta tiene que estar firmada por al menos dos tercios de los electores inscritos en la circunscripción o grupo social al que representa el parlamentario. En el caso de la Columbia Británica no existe un elenco de motivos para la revocación y se requiere el 40% de los votos de los electores inscritos en la circunscripción. De darse la revocación han de convocarse unas elecciones parciales para sustituir al representante removido.

<sup>792</sup> Para este autor los elementos en la aparición del Gobierno Abierto son siete: la sociedad, la nueva ciudadanía, la política vigilada, la actividad parlamentaria, las nuevas oportunidades, la fiscalización democrática y el tiempo. En nuestra opinión el concepto de “política vigilada” engloba tanto las nuevas oportunidades como la fiscalización por lo que hemos visto pertinente desarrollarlo con más detalle en este trabajo. GUTIÉRREZ RUBÍ, A., “Parlamento Abierto y política de proximidad”. *Op. Cit. passim*.

comunicación con el pueblo ni ocultar la información con la que toman las decisiones. Las TIC hacen posible que esa información sea compartida y, si además se establece un derecho universal de acceso a ella, existe una creciente tendencia a vigilar la política. En el origen de este concepto están las teorías sobre la democracia monitorizada de KEANE<sup>793</sup> y FEENSTRA<sup>794</sup>. Estos autores interpretan el momento político actual como el momento propicio en el que la monitorización se convierte en la forma emergente de la movilización política. Por *monitorizar* entienden el examen y control sistemático del contenido y de la calidad de una decisión<sup>795</sup>. Este proceso de vigilancia y examen más intenso, y sobre todo novedoso en sus formas y demandas, se hace posible por la “nueva galaxia mediática” que suma las nuevas herramientas de comunicación a los medios de comunicación tradicionales –prensa, radio, televisión– y cuyo resultado ofrece una variedad de herramientas nunca vista hasta la fecha<sup>796</sup>. Como explican KEANE y FEENSTRA *“vivimos en una era revolucionaria de la abundancia comunicativa en la cual numerosas innovaciones de medios y herramientas de comunicación digitales –desde conexiones de Banda Ancha a los smartphones, libros electrónicos, tweets y cloud computing– despiertan una gran fascinación. En el campo de la política están floreciendo numerosas y apasionantes dinámicas que alteran el panorama de nuestras democracias, frecuentemente a mejor. La abundancia comunicativa alimenta el crecimiento de la democracia monitorizada, que presenta entre sus tendencias más llamativas el escrutinio sobre los centros de poder. Y es que, al margen los límites y problema vinculados a nuevo entorno digital, (...) los intentos de determinar la agenda informativa, de controlar la información o de ocultar noticias se van viendo dificultados por un periodo marcado por la pluralidad de actores potencialmente capaces de expresar su voz a través de diferentes vías”*<sup>797</sup>.

---

<sup>793</sup> KEANE, J., *The life and Death of Democracy*. Simon y Schuster. London 2009.

<sup>794</sup> FEENSTRA, R., “Una reflexión sobre la Democracia Monitorizada: potencialidades y límites”. En *Foro Interno*, nº 13, 2013.

<sup>795</sup> Monitorizar es un concepto que proviene del sustantivo inglés “monitor” que al ser incorporado al español en verbos como *monitorizar* o *monitorear* se entiende como vigilar y seguir algo o a alguien mediante un monitor.

<sup>796</sup> Además de redes sociales con fuerte presencia y participación social como Facebook o Twitter el aspecto más relevante de esta “nueva galaxia mediática” es la imposibilidad de que la información escasee, de que haya procesos unidireccionales de comunicación, o de control previo o de lentitud en la transmisión de la información.

<sup>797</sup> KEANE, J., y FEENSTRA, R., “Democracia monitorizada en España. Nuevas formas de participación política en el marco de la era digital”. En *Revista TELOS*, nº 98, junio-septiembre de 2014. p. 50.



Para GUTIÉRREZ RUBI la política vigilada conlleva cambios profundos en las relaciones entre representantes y representados pues la sociedad se vuelve más compleja y las demandas políticas se ven ampliadas: los representantes que sólo respondían de sus actos en los parlamentos o cada cuatro años ante los electores, se convierten ahora en actores de la sociedad civil sometidos a la vigilancia de la espontánea iniciativa ciudadana.

Una muestra de lo anterior son las numerosas iniciativas en forma de herramientas virtuales que persiguen monitorizar la actividad parlamentaria, fiscalizar y vigilar la actuación de los parlamentarios<sup>798</sup>, aportar información permanente al público, visualizar el destino de los fondos públicos<sup>799</sup>, realizar peticiones *online*<sup>800</sup>, organizar plataformas de rendición de cuentas, o establecer escaños ciudadanos para las iniciativas legislativas populares. Se trata de las llamadas “organizaciones de monitorización parlamentaria” -Parliamentary Monitoring Organizations en inglés- (en adelante OMP): grupos organizados de la sociedad civil cuyo principal objetivo es generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario<sup>801</sup>.

Estas entidades surgen de la crisis de legitimidad que arrastra el parlamento y que se ha acentuado en las dos últimas décadas del siglo XX debido, principalmente a la globalización económica y financiera y a la intensificación de los procesos de intensificación de los procesos de interrelación e interconexión de la sociedad civil. Una de las consecuencias de la Sociedad de la Información es que esta forma de activismo puede llegar a convertirse en un actor colectivo relevante con capacidad para proponer e influir en la agenda política.

---

<sup>798</sup> El ejemplo es la página web: <http://www.quehacenlosdiputados.net/>

<sup>799</sup> Un ejemplo de esto: <https://openspending.org/it-regional-accounts> y <http://dondevanmisimpuestos.es/>

<sup>800</sup> <http://tuderechoasaber.es/>

<sup>801</sup> Declaración sobre la transparencia parlamentaria. *Op. Cit.* p.1.

Desde hace años las OMP han trabajado para hacer más accesible la información parlamentaria, fomentar la rendición de cuentas de las cámaras, impulsar la participación ciudadana en los procesos legislativos y conseguir un mayor acceso a la información del gobierno y del parlamento. El Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico destaca cómo el creciente número de OMP junto a una red internacional que coordina su actuación a nivel mundial *“están centrando cada vez más la atención del público en los poderes legislativos. La mayoría de las OMP están utilizando tecnologías de una manera sofisticada a fin de proporcionarles a los ciudadanos instrumentos adicionales para evaluar el quehacer parlamentario. También están atrayendo el interés del público mediante la presentación y recuperación de información en plataformas de fácil acceso con capas de redes sociales que ayudan al compromiso cívico”*<sup>802</sup>. En esta misma línea se posiciona GONZALO para el que las OMP son una oportunidad para que el parlamento recupere imagen y prestigio ante la ciudadanía y en este sentido no constituyen una amenaza para la democracia representativa ni para la propia institución del parlamentarismo, sino que son *“la evolución natural en la sociedad en red propia de la sociedad de la información, de la esfera de debate sobre los asuntos públicos”*<sup>803</sup>.

Como explica MANDELBAUM estas organizaciones persiguen *“fortalecer una serie de aspectos de la gobernanza democrática, incluyendo la responsabilidad de los parlamentos hacia el electorado, el compromiso ciudadano en el proceso legislativo y el acceso a la información sobre los parlamentos y su trabajo”*<sup>804</sup>. A nivel mundial hay más de 190 OMP realizando un seguimiento de más de 80 parlamentos nacionales<sup>805</sup>.

---

<sup>802</sup> GRIFFTH, J. y CASINI, G. (Coord.), *Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico. Op. Cit.* p. 12.

<sup>803</sup> GONZALO, M.A., “La Declaración sobre Transparencia Parlamentaria. Un posible plan de trabajo para el parlamento”. En RAMOS VIELBA, I., GONZALO, M.A. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. (Coord.), *Parlamentos Abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Fundación IDEAS – Friedrich Ebert Stiftung. Madrid, 2013. p. 54.

<sup>804</sup> MANDELBAUM, A.G., *Fortaleciendo la Rendición de Cuentas Parlamentaria, la Participación Ciudadana, y el Acceso a la Información: Una encuesta global de las organizaciones de monitoreo parlamentario*. National Democratic Institute y World Bank Institute. Washington, D.C., 2011. Disponible en: <http://www.ndi.org/files/governance-parliamentary-monitoring-organizations-survey-SPA.pdf>.

<sup>805</sup> Datos de una encuesta realizada por el National Democratic Institute. Informe Mundial de 2012 sobre el Parlamento electrónico.

Esta tarea de monitorización del parlamento sería imposible sin las TIC. Utilizando la técnica del “scraping”<sup>806</sup> las OMP obtienen datos de los parlamentos a través de la web y la muestran de manera accesible y comprensible al público. Como destaca el Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento electrónico *“estas organizaciones tienen sus fortalezas y debilidades, pero, fundamentalmente, parecen estar creando una nueva forma de validación externa de la representación parlamentaria. Además, aunque los parlamentarios quizá se resistan a estas evaluaciones, parece poco probable que desaparezcan; de hecho, quizá incluso mejoren la posición pública de los parlamentos”*<sup>807</sup>.

Entre las herramientas desarrolladas por las OMP para facilitar la monitorización parlamentaria podemos destacar por un lado los portales de monitorización como “Theyworkforyou.com” de “mySociety” una de las primeras herramientas de monitorización parlamentaria (fue lanzada en 2004) y actualmente uno de los más influyentes (recibe de 200.000 a 300.000 usuarios al mes)<sup>808</sup>. En este portal se ofrece información variada sobre el trabajo de los miembros del parlamento británico, la asamblea galesa, la asamblea de Irlanda del Norte y el parlamento escocés. Otro ejemplo de portales de monitorización de éxito puestos en marcha por una OMP es GovTrack.us que controla el Congreso de Estados Unidos y que ha llegado a contabilizar el acceso de entre 5 y 10 millones de personas a la información disponible en el portal, “Political Memory” en Francia, la ya mencionada “Quéhacenlosdiputados” en España o “Curul501” en México.

Además de estas herramientas de monitorización de la actividad parlamentaria, las OMP han desarrollado tecnologías para facilitar la comunicación con los parlamentarios o

---

<sup>806</sup> El término “scraping”, proviene del verbo “scrap” que significa raspar. En el ámbito informático se utiliza para denominar al examen de una información de forma minuciosa con el fin de entresacar información específica a partir de grandes cantidades de información. “Screen Scraping o Web Scraping” es el *Web scraping* es el proceso de recopilar información de forma automática de la Web.

<sup>807</sup> POWER, G. y SHOOT, R. A., *Informe parlamentario mundial: la naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. p. 62.

<sup>808</sup> ESCHER, T., *Theyworkforyou.cm: Analysis of users and usage for UK Citizens Online Democracy*. Uk Citizens Online Democracy. 2010.

Disponible en: [https://www.mysociety.org/files/2011/06/TheyWorkForYou\\_research\\_report-2011-Tobias-Escher1.pdf](https://www.mysociety.org/files/2011/06/TheyWorkForYou_research_report-2011-Tobias-Escher1.pdf)

participar en el proceso legislativo. Entre estas podemos destacar la página: “marsad.tn” de Al Bawsala en Túnez que permite a los ciudadanos hacer preguntas a los parlamentarios a través de una plataforma *online*<sup>809</sup>. Otro caso singular es la página web desarrollada en la República Checa “Kohovolit.eu”<sup>810</sup> que se centra en dar sentido a la ingente cantidad de datos con el fin de comprender las tendencias de los complejos datos sobre los votos. En la misma línea esta “realpolitics”. También podemos destacar la página letona “manabalss.lv”<sup>811</sup> que permite a los internautas seleccionar, votar y presentar propuestas legislativas, o la página alemana “Abgeordnetenwatch.de”<sup>812</sup> en la que el 90% de los miembros del Bundestag han respondido a más de 115.000 preguntas ciudadanas.

## **B.- Responsabilidad horizontal del Parlamento**

Al inicio de este epígrafe explicábamos que la rendición de cuentas en su dimensión horizontal suponía la respuesta del Parlamento hacia los ciudadanos como organismo público. Esto suponía, entre otras cosas, que el Parlamento debe explicar (no sólo informar) cómo realiza sus funciones (qué actividades desarrolla), y qué medios emplea (presupuesto: acceso a los gastos e ingresos del Parlamento). Como algunas de estas

---

<sup>809</sup> AL BAWSALA, “Case Study 4: Al Bawsala’s web platform Marsad.tn” Opening Parliament, 2013. Disponible en: <http://blog.openingparliament.org/post/59109079880/case-study-4-al-bawsalas-web-platform-marsadtn>

<sup>810</sup> Creada por Michal Skop, el objetivo de KohoVolit es recoger dicha información, organizarla de una forma más clara y presentarla de manera que informe, en lugar de abrumar, a los lectores. A través de esta web se elabora un cuestionario para que los votantes potenciales puedan comparar qué votarían en aspectos clave y que políticos están más cerca de sus posiciones. En la actualidad, KohoVolit pregunta a los partidos políticos elementos clave sobre sus planes de futuro y usa esa información para crear el cuestionario y los votantes puedan ver qué partido representa mejor sus puntos de vista. Como explicaba el propio Skop en una entrevista en 2010 *“Me interesaban mucho algunas cuestiones: ¿Cómo votan realmente los miembros del Parlamento? ¿Qué diputados votan a favor? ¿Y quién vota del mismo modo que yo lo haría si estuviese en el Parlamento? Así que pedí a otras personas que obtuviesen dicha información. Ese fue el comienzo”*.

Fuente: <http://es.globalvoicesonline.org/2012/11/28/kohovolit-eu/>

<sup>811</sup> El portal “manBalss.lv” fue creado en 2010 por el empresario Christoph Blaus y el experto en marketing John Erts. <https://manabalss.lv/>

<sup>812</sup> Es una iniciativa de las entidades *Parlamentwatch* en colaboración con *Mehr Demokratie e.V.* y *Mehr Bürgerrechte e.V.*

cuestiones ya han sido explicadas al tratar de la transparencia parlamentaria y las vamos a tratar al explicar los portales de transparencia de los parlamentos, no nos detendremos ahora en desarrollarlos.

Además de estos aspectos, la responsabilidad horizontal se puede concretar la aplicación en numerosos parlamentos de códigos de conducta para los representantes. Estos textos, que recogen una serie de normas y reglas que determinan el comportamiento ideal o más apropiado del parlamentario, han sufrido una evolución en la historia reciente del parlamentarismo. En la historia de los parlamentos siempre han existido normas de conducta referidas al orden interno y al decoro en el trabajo de los representantes. En la inmensa mayoría de los parlamentos se prohibían las expresiones insultantes o amenazantes, o toda práctica que fuera en contra de la libertad de debate o de votación. En la última década, sin embargo, los códigos de conducta que se han adoptado, más que abordar cuestiones relativas al funcionamiento “ad intra” de la labor parlamentaria, perseguían vencer la desconfianza creciente de la ciudadanía en la conducta de los parlamentarios y de las instituciones representativas en general. En este sentido, estos códigos de conducta parlamentarios se han centrado en cuestiones como la situación financiera de los representantes, su dedicación al trabajo como representante (ausentismo), el uso de información confidencial y los conflictos de intereses, o el uso indebido de las prerrogativas y prestaciones de que gozan los parlamentarios. A pesar de que siempre ha estado implícita la idea de que el parlamentario es elegido para defender el interés público muchos códigos de conducta recientes lo recogen de forma expresa. Estos códigos se proponen por comisiones específicas creadas por el propio parlamento y que a la vez se ocuparán de revisar si los representantes se adecúan a esas reglas y principios.

La implantación de Códigos de Conducta en las Cámaras parlamentarias tiene su inicio en Estados Unidos y en otros países de la órbita anglosajona. A raíz del informe “Nolan”<sup>813</sup> de 1995 en el Reino Unido se criticaron abiertamente los conflictos de

---

<sup>813</sup> En octubre de 1994, el primer ministro del Reino Unido, John Major, con el fin de investigar “la creciente inquietud que se estaba produciendo en la sociedad respecto de determinados comportamientos en la función pública” creó un comité para la fijación de normas de conducta de la vida pública, conocido

intereses producidos por las actividades de “consultoría” de muchos parlamentarios. Como reacción a esta situación, el Informe “Nolan” propuso la aprobación de Códigos de Conducta en todas las instituciones públicas y también en ambas Cámaras<sup>814</sup>. Este proceso de implantación de códigos de conducta en los parlamentos se extendió a otros países<sup>815</sup>.

Uno de los asuntos que pretenden resolver los códigos de conducta parlamentarios son los eventuales conflictos de intereses: distinguir entre el interés público y el personal o privado es esencial para el correcto desempeño de la tarea del representante. La definición del conflicto de intereses es compleja y está llena de “zonas grises”. Como muestra podemos poner de ejemplo la que utiliza el parlamento irlandés: *“Existe conflicto de intereses cuando un parlamentario toma una decisión o participa en ella en el ejercicio de sus funciones sabiendo que beneficiará de forma incorrecta y deshonestamente a sus propios intereses financieros o a los intereses privados de otra persona, de forma*

---

también como comité Nolan debido al nombre de su presidente: lord Nolan. La creación del comité fue una respuesta rápida y contundente del Gobierno británico a los escándalos de tipo económico y político que se estaban produciendo en este país en aquel periodo. La Comisión Nolan empleó seis meses en realizar una investigación en la que recabó cerca de cien testimonios y más de 2.000 cartas. El informe titulado “Standards in Public Life” pretendía dos objetivos: “*aportar claridad y orientación allá donde se presente la incertidumbre moral*” y restablecer la “*confianza del ciudadano*” en la actuación de la administración pública. MARTÍNEZ BARGUEÑO, M., “Informe NOLAN (normas de conducta de la vida pública)”. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 5-6, enero-agosto de 1996. Madrid. Disponible en: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=80&path%5B%5D=80>

<sup>814</sup> Hoy en día, desde hace muchos años, tanto la Cámara de los Comunes como la de los Lores tienen sendos Códigos de Conducta con sus respectivas Guías de aplicación donde se detallan las conductas que pueden seguirse por los parlamentarios, se regulan los conflictos de interés y se establecen sistemas de seguimiento y control de tales conductas por los órganos de las Cámaras. Esos Códigos se han extendido asimismo a las Cámaras de entidades territoriales subestatales (Estados, Provincias, etc.) tanto en el Reino Unido como en Bélgica, Estados Unidos, Canadá o en Australia.

<sup>815</sup> Entre 2005 y 2005 se aprobaron en Canadá para la Cámara de los Comunes y para el Senado Códigos de Conducta que incorporaban sistemas de seguimiento que han dado resultados satisfactorios para la imagen de la institución y el control de los conflictos de interés. En 2011 el Parlamento Europeo aprobó un Código de conducta que regula los intereses económicos y financieros de los parlamentarios. Ese mismo año Francia aprobó un Código deontológico para la Asamblea Nacional, además unas leyes orgánicas (906 y 907) que regulaban los conflictos de interés de los parlamentarios y creaban la Alta Autoridad para la Transparencia en la Vida Pública. Como explica GONZALO, el impulso reciente más importante para los Códigos de Conducta es la recomendación incluida en el Informe GRECO del Grupo de Países contra la Corrupción del Consejo de Europa que incluye entre sus tres recomendaciones para los parlamentos precisamente la aprobación de estos documentos. GONZALO, M.A., “Conducta parlamentaria”. Disponible en: <http://sesiondecontrol.com/actualidad/nacional/codigos-de-conducta-para-parlamentarios/>

*directa o indirecta. No existe conflicto de interés cuando el representante u otra persona se benefician sólo como miembro del público o de una amplia categoría de personas*<sup>816</sup>.

Como se puede observar, a pesar del afán de concretar y establecer pautas que ayuden a dirimir en un posible conflicto, los términos empleados, así como la variedad de situaciones que se pueden encontrar en estos casos no resuelven ni clarifican el asunto: ¿qué ocurriría en el caso de que un parlamentario sea accionista de una empresa?, ¿cómo puede determinarse la frontera entre el beneficio como público o como propio interés?. Una manera de “aclarar estas zonas grises” es estableciendo la obligación para los parlamentarios de presentar una declaración de bienes y/o de intereses. Se entiende que en esas declaraciones de bienes deben recogerse acciones de compañías públicas y privadas, bienes y tierras, puestos remunerados, etc. Además de esta declaración se designará un asesor imparcial que juzgue de manera objetiva esos posibles conflictos de interés.

Otra forma de contribuir a dirimir los conflictos de intereses es regulando las obligaciones que puede contraer en parlamentario frente a entidades a las que presta servicios. La mayor parte de los parlamentos establecen un elenco de incompatibilidades y prohibiciones como por ejemplo concertar contratos con entidades exteriores para actuar en el parlamento o en nombre de éstas. Se entiende que las obligaciones principales que ha contraído un parlamentario son para sus electores y el país entero, pero no con un sector concreto.

Además de los aspectos financieros y los conflictos de interés, una manera objetiva de que el parlamentario rinda cuentas es controlando su concurrencia a las sesiones. La mayor parte de los parlamentos regulan cómo debe ser la participación y concurrencia de los parlamentarios a las sesiones plenarias y comisiones. En algunos casos se establece por reglamento la exigencia de comunicar a la presidencia los motivos de las ausencias. Y en el caso de ausencias injustificadas pueden imponerse diversas sanciones, como la publicación de la lista de ausencias, amonestaciones, deducciones salariales,

---

<sup>816</sup> BEETHAM, D., *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno...Op. Cit.* pp. 102

suspensiones temporales, o, incluso, retiro del mandato parlamentario (muy excepcional).

Para terminar, no podemos hablar de un parlamento responsable y capaz de rendir cuenta a sus electores sin referirnos a las condiciones en que concurren al sistema democrático los partidos políticos. La importancia de los partidos políticos en el sistema democrático está fuera de toda duda: los partidos son las únicas instituciones capaces de ofrecer a los electores un programa político y legislativo que puede ser llevado a la práctica<sup>817</sup>. Por tanto, dada su relevancia e importancia en el sistema parlamentario, los partidos deben contar con una financiación *adecuada*<sup>818</sup> y ser capaces de rendir cuentas. En su caso, en algunos países, se establecen límites máximos obligatorios en la recaudación de fondos o en los gastos electorales.

#### 4.4.5.- El parlamento como institución eficaz

Que el parlamento es una institución eficaz significa que es capaz de desempeñar sus funciones principales. Aunque la eficacia no se puede considerar como una característica “democrática” es evidente que la institución parlamentaria no puede cumplir con su función legisladora, de control del ejecutivo, o financiera si no cuenta con recursos suficientes o con una autonomía institucional respecto al resto de órganos constitucionales. La eficacia parlamentaria, así, puede entenderse como un “poder parlamentario”. Este concepto de poder parlamentario tiene diversos significados. El

---

<sup>817</sup> Como dirá BEETHAM son el “*adhesivo que sostiene la trama política*”. *Ibidem*, p. 108.

<sup>818</sup> Que los partidos deban tener una financiación adecuada supone que cuenten con suficientes recursos, que haya una disparidad en el origen de estos recursos, y que no tengan fuentes de financiación comprometedoras. Existen dos referencias principales para valorar cómo debe ser la financiación de los partidos políticos. Se trata de dos estudios que informan de la situación financiera de los partidos a nivel mundial y propone sugerencias para mejoras legislativas. Se trata del manual *Funding of Political Parties and Electoral Campaigns* del IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) y el estudio “*Money in politics*” elaborado en 2005 por el NDI (National Democratic Institute for International Affairs). AUSTIN, R. y TJERNSTRÖM, M. (eds.), *Funding of parties and election campaigns*. International IDEA Handbook Series. Estocolmo, 2003. Disponible en:

[http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/upload/full.pdf](http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/full.pdf).

BRYAN, S. y BAER, D. (eds.), *Money in politics: a study of party financing practices in 22 countries*. National Democratic Institute. Washington, 2005. Disponible en:

[http://www.accessdemocracy.org/library/1848\\_polpart\\_moneyinpolitics\\_010105\\_full\\_text.pdf](http://www.accessdemocracy.org/library/1848_polpart_moneyinpolitics_010105_full_text.pdf)



primero es el poder *como capacidad*. Se trata del poder que se logra contando con las facultades legales y los recursos financieros humanos y organizativos necesarios para cumplir con las funciones principales. El segundo significado del poder parlamentario es el *“relacional”*. El poder como relación significa que el parlamento tiene suficiente independencia de cara al poder ejecutivo.

Podemos hablar de cuatro elementos que hacen a un parlamento eficaz: 1) contar con recursos materiales suficientes; 2) tener su autonomía garantizada; 3) contar con un conjunto de procedimientos para el ejercicio de la función legislativa, financiera y de control; y 4) participar en los asuntos internacionales.

En primer lugar un parlamento eficaz cuenta con recursos materiales y organizativos suficientes para el desempeño de sus funciones. Se entiende como recursos suficientes unas instalaciones y una organización parlamentaria. Por recursos suficiente se entiende contar, entre otras cosas, con personal suficientemente cualificado para prestar apoyo a los legisladores, servicios de biblioteca y de información, oficinas para uso de los parlamentarios, servicios de secretaría y documentación, etc.

En segundo lugar condición necesaria para la eficacia es la autonomía parlamentaria. Esto significa que el parlamento debe organizarse de forma independiente al poder ejecutivo estableciendo su propio calendario de trabajo y con control presupuestario propio. La Asociación de Secretarios Generales de los Parlamentos (ASGP) definía la autonomía parlamentaria como *“por un parte, la independencia y la no subordinación de las Asambleas cara al Ejecutivo y, por otra parte, la posibilidad de que la Asamblea se libere al menos parcialmente de las reglas legislativas ordinarias para seguir sus propios reglamentos”*<sup>819</sup>. La autonomía parlamentaria suele concretarse en garantizar que no existan injerencias del poder ejecutivo en el presupuesto de las cámaras (autonomía financiera) ni en la agenda y la distribución del tiempo en el orden del día entre los diversos temas y entre los grupos parlamentarios.

---

<sup>819</sup> BEETHAM, D., *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno...Op. Cit.* p. 121.

En tercer lugar un parlamento es eficaz si dispone de los procedimientos necesarios para elaborar las leyes (proceso legislativo), realizar el control presupuestario y financiero (aprobación de la ley de presupuestos) y ejercer el control al poder ejecutivo. Como nuestro principal tema de investigación es la influencia de la tecnología en estas funciones parlamentarias trataremos con detalle este asunto el capítulo 5. Ahora, por cuestiones de espacio nos limitaremos a enunciar algunas medidas o herramientas que los parlamentos han ido aplicando a estos procedimientos. En lo que respecta a la función legislativa, muchos parlamentos han adoptado mejoras en el proceso de elaboración de las leyes con el fin de haya un examen adecuado de los proyectos de ley, o que se siga un orden de prioridades que destaque los aspectos más importantes o controvertidos. A este respecto podemos mencionar la iniciativa italiana<sup>820</sup> de incorporar un calendario más riguroso de programación de los proyectos de ley o la comisión de modernización de la Cámara de los Comunes británica<sup>821</sup>. Otras mejoras del proceso legislativo tienen que ver con la calidad de las leyes, la utilización de medios electrónicos o los procesos de seguimiento en las distintas fases de la elaboración de la ley.

Con respecto a la función de control podemos mencionar algunas medidas para fortalecer las comisiones parlamentarias<sup>822</sup>, las preguntas e interpelaciones<sup>823</sup>, la

---

<sup>820</sup> Como las enmiendas causaban retrasos (haciendo las sesiones excesivamente largas) se estableció un calendario de programación de los proyectos de ley, solicitando a los grupos parlamentarios que seleccionaran un determinado número de enmiendas que se someterían a, según su extensión. Gracias a esta reforma la Cámara de Diputados abrevió los debates, y facilitó una respuesta más rápida del poder legislativo.

<sup>821</sup> Esta comisión definió cuatro criterios fundamentales para un proceso de reforma legislativa: 1) El gobierno debe poder tener la certeza de que sus proyectos de ley serán examinados en un plazo razonable; 2) la oposición y los legisladores deben tener la oportunidad de debatir y de proponer modificaciones a las disposiciones a las que se asignan importancia; 3) todas las secciones de un proyecto de ley deben ser debidamente examinadas y 4) los proyectos de ley deben estar adecuadamente preparados, para no dar lugar a demasiadas enmiendas por parte del gobierno.

<sup>822</sup> Las comisiones parlamentarias son el método más sistemático y extendido a través del cual el Parlamento controla la labor del ejecutivo. Muchos Parlamentos han reformado su sistema de comisiones para permitir un mayor y más fácil seguimiento de cada uno de los departamentos ministeriales. También es importante conceder facultades para convocar a los ministros o jefes de cada departamento para someterse a las preguntas de los parlamentarios. En este aspecto resulta esencial contar con acceso a la información para que la rendición de cuentas sea efectiva. En el caso de información clasificada o reservada se pueden celebrar sesiones a puerta cerrada.

<sup>823</sup> Las preguntas, orales y escritas, a los miembros del gobierno son un útil instrumento de investigación y control.

participación en el control del ejecutivo de organismos públicos no gubernamentales<sup>824</sup>, la aprobación parlamentaria en el nombramiento de cargos designados por el gobierno<sup>825</sup>, o las comisiones investigadoras especiales<sup>826</sup>.

Por último, en lo que se refiere a la función financiera o presupuestaria (examen de los ingresos y gastos públicos) el control parlamentario se divide en dos fases: el examen y aprobación de la propuesta presupuestaria (*ex ante*) y el control a posteriori de la ejecución de los gastos (*ex post*). Con respecto al control *ex ante*, la mayor parte de los parlamentos han ampliado el papel del parlamento en la elaboración del presupuesto que, tradicionalmente, se había limitado a examinarlo sin margen para presentar propuestas y mejoras de entidad. Como destaca el Banco Mundial *“los legisladores de la mayoría de los Estados miembros de la OCDE reciben el presupuesto entre dos y cuatro meses antes del nuevo ejercicio”*<sup>827</sup> lo que permite a los parlamentos introducir enmiendas de entidad e influir sobre el contenido de las políticas que, en gran medida, tienen que ver con la aprobación del presupuesto. El control *ex post* de la ejecución en la aplicación de los gastos públicos suele realizarse por una comisión de cuentas nombrada por el parlamento y presidida por un miembro de la oposición para garantizar su independencia. Este control incide en la revisión sobre la utilización de los fondos a los fines asignados, la eficiencia en la aplicación de recursos, que los gastos no hayan

---

<sup>824</sup> En el control parlamentario hay dos grandes categorías de organismos no gubernamentales: por un lado aquellos que tienen por objeto participar en el control del ejecutivo y por lo tanto forman parte del régimen parlamentario de control (Defensor del pueblo, comisiones de derechos humanos, tribunal de cuentas, etc.) y, por otro, los que sin formar parte de la administración gubernamental desempeñan algunas funciones ejecutivas y reglamentarias del gobierno (banco central, servicios estatales de radiodifusión y televisión, organismos normativos de salud y seguridad o empresas semipúblicas con participación privada que asumen la gestión y responsabilidad de actividades que tiene que proveer el estado como transporte, vivienda, educación, etc.). Para más información sobre los órganos de control independientes del gobierno: BANCO MUNDIAL, “Features and functions of supreme audit institutions”. En *PremNotes*, nº 59, octubre de 2001.

Disponible en: <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote59.pdf>.

<sup>825</sup> Cuando los ministros no suelen formar parte de la Asamblea de representantes (especialmente en los sistemas presidenciales) el parlamento tiene una función de control en la aprobación de los nombramientos que hace el gobierno valorando las aptitudes y calificación de los candidatos al cargo.

<sup>826</sup> Muchos Parlamentos tienen la potestad de crear comisiones investigadoras especiales cuya misión es investigar cuestiones de relevancia pública en la que están implicados varios departamentos ministeriales y, por lo tanto, varias comisiones del propio parlamento. En estas comisiones el gobierno no elige a los integrantes de la comisión y se garantiza protección a los testigos e intervinientes en la misma.

<sup>827</sup> HAWKESWORTH, I., *Results of the survey on Budget Practices and Procedures*. OCDE. Washington, 2003.

excedido la partida aprobada y comprobar que no existan irregularidades, fraudes o malversaciones. En el capítulo siguiente estudiaremos las aplicaciones TIC que se pueden utilizar en esta función.

En cuarto lugar, corresponde referirnos al alcance territorial de la eficacia del parlamento y su participación en los asuntos internacionales. Históricamente el parlamento ha tenido poca participación en el ámbito internacional. Sin embargo la creciente interdependencia de las naciones, la aparición de numerosas organizaciones internacionales, así como el surgimiento de los procesos de integración regional hacen que el parlamento tenga que renovarse para contribuir a evitar lo que las Naciones Unidas denominaron en 2004 el “*déficit democrático internacional*”<sup>828</sup>. La participación parlamentaria en cuestiones internacionales ha encontrado históricamente la dificultad de que, en la mayor parte de los países la política internacional ha sido y es una facultad exclusiva del poder Ejecutivo.

La evolución del papel del parlamento en este escenario de “mundialización” no pretender convertirse en un mandato de negociación, pues ésta es una prerrogativa del Gobierno. Más bien la participación parlamentaria en el ámbito internacional se puede poner en práctica de las cuatro formas recogidas en la Declaración de la Primera Conferencia de los Presidentes de los Parlamentos: “1) *ejercer influencia sobre la política respecto a las cuestiones tratadas en las Naciones Unidas y en otros foros de negociación; 2) mantenerse informados acerca del avance y resultados de dichas negociaciones; 3) decidir acerca de la ratificación de los textos y tratados firmados por los gobiernos cuando la Constitución así lo prevé; y 4) contribuir activamente al proceso subsiguiente de aplicación*”. En definitiva, se proponía, a través de esta declaración, que

---

<sup>828</sup> Con esta expresión se refiere el desfase entre el nivel nacional (donde se han desarrollado las instituciones democráticas) y el nivel mundial en el que ahora se toman decisiones sin este desarrollo institucional. “En lo tocante a la democracia surge claramente una paradoja: mientras la sustancia misma de la política se mundializa rápidamente (comercio, economía, medio ambiente, pandemias, terrorismo, etc.), no sucede así con los procesos políticos: sus principales instituciones (elecciones, partidos políticos y parlamentos) siguen firmemente arraigados a nivel nacional o local. La escasa influencia de la democracia tradicional sobre las cuestiones de la gobernanza mundial es uno de los motivos por los que la ciudadanía de diversas partes del mundo reclama una mayor rendición democrática de cuentas de las organizaciones internacionales”. GRIFFITH, J. y CASINI, G. (Coord.), *Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico*. Op. Cit. p. 58.

el parlamento pudiera seguir el contenido y la evolución de las negociaciones internacionales con el fin de poder manifestar sus opiniones y propuestas al Gobierno. Y hacer efectiva esta participación requeriría varias medidas como asegurar que el parlamento tiene una base jurídica para participar, contar con la información de las políticas gubernamentales y las posiciones de la negociación con tiempo de antelación, disponer de recursos y organización para el estudio de estas cuestiones, posibilidad de hacer preguntas a los ministros y/o miembros del gobierno implicados en la negociación e, incluso, formar parte de las delegaciones gubernamentales en las organizaciones internacionales. Hasta ahora la participación de los parlamentos en las cuestiones internacionales ha estado mayoritariamente vinculada al ámbito de los derechos humanos, la igualdad de género, la cooperación al desarrollo y el comercio internacional.

Este último aspecto de la eficacia del parlamento tiene mucho que ver, a nuestro juicio, con uno de los principios del Gobierno Abierto: la colaboración. Las TIC han facilitado enormemente que los parlamentos desarrollen una mayor colaboración interinstitucional: por ejemplo una conexión directa entre la información de las Webs del Gobierno y de los parlamentos, la coordinación con otros parlamentos del territorio nacional, el intercambio de experiencias, etc.

También el trabajo colaborativo propio de la web 2.0 supone la aplicación de las TIC a procesos de elaboración compartida de políticas públicas. A través del parlamento, el Estado y la ciudadanía pueden relacionarse para dialogar, compartir iniciativas y conjuntamente elaborar determinadas políticas. De esta manera, como dirá RUBIO NUÑEZ, el Parlamento Abierto tiene vocación de “Hub”<sup>829</sup> como una *“plataforma integradora y abierta a aportaciones de otras instituciones políticas y de organizaciones*

---

<sup>829</sup> Se le llama “hub” al dispositivo tecnológico que tiene la capacidad de centralizar la función de una red con el propósito de ampliarla hacia otros puertos utilizando la misma señal que es repetida y emitida sucesivamente.

Definición disponible en <http://www.definicionabc.com/tecnologia/hub-concentrador.php>

*e individuos ajenos al mundo de la política, entendidas como grupos de trabajo abiertos a los expertos, ciudadanos...”*<sup>830</sup>.

Al igual que otros principios del gobierno abierto, para que la colaboración se consiga de manera efectiva debe pasar a formar parte de las funciones y actividades del parlamento. De la misma manera que se habla de promover una cultura de la transparencia más que de aplicar medidas concretas, es necesario que la institución parlamentaria se adapte a las nuevas herramientas tecnológicas y por lo tanto, a las posibilidades de nuevas formas de trabajo colaborativo. Sobre estas cuestiones vamos a tratar con detalle en el capítulo siguiente.

---

<sup>830</sup> RUBIO NÚÑEZ, R., “Knocking on the Parliaments door...”. *Op. Cit.* p. 411.

## CAPÍTULO 5: EL PARLAMENTO ABIERTO Y SUS FUNCIONES

### 5.1.- PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN: PARLAMENTO ABIERTO Y FUNCIONES DEL PARLAMENTO

#### 5.1.1.- Las exigencias de la Sociedad de la Información a la institución parlamentaria

Del estudio realizado en el capítulo anterior sobre el concepto Parlamento Abierto se desprende la idea de que estamos ante la demanda, por parte de la ciudadanía, de una institución parlamentaria más abierta, participativa y transparente de lo que era en sus orígenes o en el pasado reciente. El Parlamento Abierto no es un conjunto de herramientas y tecnologías incorporadas al funcionamiento de la clásica institución parlamentaria. En la misma medida en que el Gobierno Abierto requiere un cambio de mentalidad, el Parlamento también debe adaptarse a una nueva forma de entenderse con la ciudadanía y responder a sus exigencias. En efecto, las TIC, como ya hemos comentado, dan lugar a una nueva forma de entender las relaciones humanas (Sociedad de la Información) y, por lo tanto, terminan suponiendo para el Parlamento nuevas exigencias por parte de la ciudadanía.

A lo largo de la historia de la democracia, los pasos del Parlamento han sido los que ha ido dando la propia sociedad. En palabras de ASENSI *“la dinámica histórica del Parlamento ha dependido y, probablemente, dependerá en el futuro de la dinámica de la propia sociedad”*<sup>831</sup>. Si la clave de la supervivencia del Parlamento ha estado en su capacidad para adaptarse a los cambios sociales y a las más diversas circunstancias políticas -el Parlamento es, y ha sido históricamente, la institución que ha servido para expresar lo que en cada momento podía ser representado, y ha cumplido sus funciones con eficacia, especialmente a partir de la consolidación del sistema de democracia constitucional- debemos valorar cuáles son las transformaciones a que debe hacer

---

<sup>831</sup> ASENSI SABATER, J., “El futuro de las funciones del Parlamento”. *Op. Cit.* p. 45.

frente ante la revolución tecnológica, y cómo debe afrontarlas para no perder su identidad en el camino.

Siguiendo este punto de vista, nos parece muy significativo el hecho de que la UIP en su último Informe general sobre el estado del Parlamento en el mundo<sup>832</sup> haya utilizado como subtítulo la expresión *“La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria”*. De alguna manera, con esa denominación se asume como evidente y como presupuesto de partida la necesidad de que el Parlamento adapte sus funciones y su actuación al nuevo contexto social y político.

GARCÍA-ESCUDERO entiende que el Parlamento del siglo XXI, presente en una realidad cambiante, ha de enfrentarse a retos internos (los que provienen de la propia institución y de sus funciones) y a retos externos (los que tienen que ver con una realidad exterior en continua transformación) para justificar su existencia más allá de las razones históricas: *“Hoy no basta con un Parlamento, representante formal de la soberanía del pueblo, que asegure con su mera existencia la reserva de un espacio en el esquema de la división de poderes, impidiendo así que pueda llegar a ser ocupado por las tentaciones expansivas de los otros dos poderes (...) No hacen falta símbolos, hacen falta instituciones que se justifiquen por su actuación, por su eficacia real, por las funciones que desarrollan y el papel que desempeñan en el juego activo del entramado de poderes”*<sup>833</sup>. Es nuestra opinión, y la de muchos otros autores, que el Parlamento debe justificarse por su actuación y esto implica adecuarse en sus funciones y en sus estructuras a las características de la sociedad actual. ROSSANO<sup>834</sup> decía ya en 1972 que los Parlamentos son instituciones del siglo XIX para el siglo XX, incapaces de ofrecer una respuesta adecuada a las exigencias de la sociedad pluralista que han de representar. GARCÍA MORILLO por su parte entiende que la consecuencia de la evolución de la institución parlamentaria a lo largo de la historia ha dado lugar a un parlamento

---

<sup>832</sup> POWER, G. y SHOOT, R. A., *Informe parlamentario mundial: la naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2012.

<sup>833</sup> GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., “Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria”. *Op. Cit.* p. 192.

<sup>834</sup> ROSSANO, C., *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*. Eugenio Jovene. Napoli, 1972. p. 66.



*“notablemente desajustado, en sus características, métodos de organización y pautas de comportamiento respecto de la sociedad en que vive”*<sup>835</sup>.

Efectivamente, como hemos visto, los cambios que se pueden incorporar al funcionamiento parlamentario son muchos y variados: mejoras en la eficiencia, en la comunicación, en la organización del trabajo, etc. De muchas de estas cuestiones ya hemos dado cuenta en páginas anteriores. Lo que corresponde ahora no es valorar estas mejoras internas sino cómo se producen cambios sobre las funciones parlamentarias. Como dice LLOP RIBALTA *“no es que los parlamentos no hayan sido cuestionados en otros momentos de su historia o que no hayan sufrido transformaciones a lo largo de los años, lo que ha cambiado es la forma de cuestionarse las funciones de estos parlamentos”*<sup>836</sup>.

Por este motivo, estudiar el conjunto de aplicaciones tecnológicas que se han ido incorporando al Parlamento pretendía sentar las bases del objeto de nuestro estudio: cómo afectan a las funciones parlamentarias estos cambios tecnológicos. Por lo tanto, en el presente capítulo analizaremos si la tecnología puede llegar a afectar las funciones del Parlamento y en qué manera, si las herramientas tecnológicas pueden ser capaces de fortalecer la representatividad, y qué condiciones se requieren para que esa aplicación tecnológica sea eficaz.

Por este motivo, tendremos que detenernos en el análisis del impacto de las TIC sobre las funciones parlamentarias tradicionales. Como ya hemos visto, estas funciones “clásicas” son la legislativa, la de control al gobierno y la presupuestaria. En el epígrafe del capítulo anterior, dedicado a la aplicación de las TIC en el Parlamento, fue inevitable hacer mención de algunas herramientas que se aplican a las funciones clásicas, pues el cuestionamiento que el Parlamento sufre por la cultura de la Sociedad de la Información,

---

<sup>835</sup> GARCÍA MORILLO, J., “El Parlamento en la era global”. En *Cuadernos de Derecho Público*, nº 1, mayo de 1997. Madrid. pp. 79-80. Disponible en:

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=455>

<sup>836</sup> LLOP RIBALTA, M.D., “Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en los parlamentos”. p. 69.

no consiste sólo en que lo ya hace lo haga mejor o más rápido, sino en que lo haga de forma más abierta y transparente, colaborativa.

Y será preciso dar un paso más. Las propias exigencias que la Sociedad de la Información trasladan a las instituciones y, en especial, al Parlamento (por ser la institución central de la democracia), implican que, más allá de estudiar si los cambios tecnológicos suponen una modificación relevante de estas funciones tradicionales, debemos considerar si también implican nuevas atribuciones para la institución parlamentaria. En otras palabras: el cuestionamiento de las funciones del Parlamento que vivimos en la actualidad no se queda en el impacto de las TIC en la elaboración de las leyes, la fiscalización de la actuación del gobierno o la aprobación de los ingresos y gastos del Estado; implica que el Parlamento asuma nuevas funciones.

Hasta el momento, no hemos hecho mención en el concepto de Parlamento Abierto ni a nuevas funciones, ni a las modificaciones sustanciales de las mismas. Nos hemos mantenido como observadores, describiendo cambios tecnológicos que sin duda impulsaban cambios culturales en la forma de entender el Parlamento. Nos corresponde ahora entrar a valorar si estos cambios afectan sustancialmente a las funciones parlamentarias.

En este proceder es imprescindible actuar con mucha prudencia. No podemos olvidar que el Parlamento es una institución consagrada por la historia. La institución parlamentaria no es un producto más de la eficacia normativa del Derecho. Aunque los parlamentos en el mundo difieren en su forma, roles y funcionamiento y se forjan con la historia y cultura de cada país, podemos decir que todos comparten la característica de haber sido una regulación normativa para pasar a ser una institución en sí misma consagrada y central en la democracia pues constituyen la expresión de la soberanía misma de cada nación. La actualización del Parlamento y su adaptación al nuevo contexto social, debe producirse respetando la esencia de la institución parlamentaria: sin eliminarla ni sustituirla. No todo lo que resulta posible gracias a la técnica es

conveniente desde el punto de vista jurídico, ni mucho menos en una institución tan compleja y central para la democracia como el Parlamento.

### 5.1.2.- Las funciones en el Parlamento Abierto

La irrupción de estas herramientas en el Parlamento aporta un “*horizonte inesperado*”<sup>837</sup> en la construcción o el debilitamiento de una institución parlamentaria más fuerte y adaptada a esta nueva estructura social y política de la Sociedad de la Información. Si se quiere evitar que las TIC alteren la esencia de la institución parlamentaria conviene realizar una adecuada ponderación de cómo resultan afectadas las funciones parlamentarias por la aplicación de estas herramientas.

Recordemos que nuestro punto de partida, y así lo hemos explicado en el marco introductorio, suponía considerar principalmente las funciones llamadas clásicas o tradicionales: la función legislativa, la función de control y la función presupuestaria que abordamos en el capítulo 1.

Como hemos explicado, el Parlamento Abierto, al ser resultado de la evolución de un proceso de aplicación tecnológica que implica un cambio de paradigma, conlleva, por lo tanto, cambios en las funciones parlamentarias. Estos cambios que las TIC producen sobre las funciones parlamentarias pueden darse de diversas maneras. En primer lugar, las TIC pueden suponer un refuerzo sobre las funciones tradicionales. Esto significa que las enormes posibilidades de la tecnología para agilizar los trámites y procedimientos, facilitar el trabajo de los representantes mediante dispositivos electrónicos, o la simple mejora en las comunicaciones, pueden ser puestas al servicio de las funciones clásicas del Parlamento mejorando su eficacia o haciendo más rápido y eficaz el trabajo parlamentario.

---

<sup>837</sup> “*Inesperado por las opciones que plantean en relación con las funciones clásicas de la Institución e inesperado porque obliga a pensar en claves novedosas, hasta ahora radicalmente ajenas al lenguaje parlamentario*”. TUDELA ARANDA, J., “Parlamento y Nuevas Tecnologías”. *Op. Cit.* p. 119.

En segundo lugar, las TIC pueden complementar las funciones tradicionales del Parlamento. Con esta idea nos referimos a las nuevas situaciones que se incorporan al ámbito parlamentario (más información y, sobre todo, nuevas formas de interacción entre representantes y representados, una mayor presencia de los ciudadanos en la vida de los parlamentarios a través de los medios sociales de comunicación, etc.) y que influyen de manera importante en la forma en que cada una de las funciones se desarrolla.

En tercer lugar, las TIC pueden llevar a que el Parlamento asuma nuevas funciones derivadas de las nuevas exigencias que la Sociedad de la Información traslada a la institución parlamentaria.

Para seguir un orden lógico, vamos a explicar en primer lugar y de forma sintética, los aspectos básicos de esta influencia tecnológica sobre las funciones tradicionales del Parlamento. Hacemos ahora un resumen pues –como explicaremos al justificar la metodología que vamos a emplear- a lo largo de todo el capítulo estas cuestiones serán analizadas con detalle. Después, pasaremos a exponer en qué consisten esas nuevas funciones. De esta forma, tendremos una síntesis acerca de cómo se entienden las funciones parlamentarias dentro del concepto del Parlamento Abierto que nos permitirá centrar el objeto de nuestro estudio.

## **A.- Las funciones tradicionales en el Parlamento Abierto**

### **A1.- La función legislativa en el Parlamento Abierto**

Si la función legislativa supone la atribución de la producción normativa a través de un procedimiento de toma de decisiones institucionalizado, en el Parlamento Abierto esto supone hacer transparente todo el proceso de elaboración de las leyes y, principalmente, incorporar la posibilidad de agregar intereses y aportaciones ciudadanas con mayor facilidad a este proceso.

Este último aspecto (la incorporación de nuevas formas de participación) para la función legislativa es el más relevante de esta incorporación tecnológica. Si bien existen formas de participación previstas e institucionalizadas en muchos parlamentos desde hace mucho tiempo, es preciso destacar su escasa eficacia. En estas formas de participación clásicas existe una importante desproporción entre el esfuerzo que supone para un ciudadano intervenir en el Parlamento, y el impacto (muy relativo) que puede llegar a tener su contribución. En el momento en que las TIC son capaces de trastocar este desequilibrio (pues la participación digital puede ser rápida, sencilla y de bajo coste), es previsible que la participación pueda desarrollarse mejor y constituir una verdadera influencia (una aportación real por tanto) en el proceso normativo.

No olvidemos que el punto de partida de este trabajo de investigación es la asunción de una postura que defiende la democracia representativa y que entiende que la tecnología debe contribuir a fortalecerla más que a debilitarla. A nuestro juicio, la puesta en marcha de canales de participación y deliberación desarrollados a través de las TIC puede traer grandes ventajas al Parlamento. Por un lado, fortalecen la legitimidad de sus decisiones al haber introducido las opiniones ciudadanas. Por otro lado, el debate se enriquece con una mayor información de los representantes acerca de la opinión de los ciudadanos (siempre que éstas sean lógicamente representativas). En este sentido, las TIC pueden mejorar la deliberación. Por último, es indudable que la tecnología aumenta la transparencia sobre el procedimiento legislativo. Los ciudadanos pueden conocer mejor el trabajo que lleva a cabo el Parlamento, las propuestas de ley que están en marcha, la agenda legislativa, los argumentos de los grupos políticos, etc.

## **A2.- La función de control en el Parlamento Abierto**

La mayor aportación del Parlamento Abierto en relación a la función de control tiene que ver con la transparencia. Al estudiar la transparencia y su incidencia en las funciones parlamentarias veremos cómo la función de control es, con gran diferencia, la más afectada por esta transparencia que logran las TIC. Esto tiene una gran importancia para la institución parlamentaria si tenemos en cuenta la opinión de autores como TUDELA

ARANDA<sup>838</sup>, LÓPEZ GUERRA<sup>839</sup>, RUBIO LLORENTE<sup>840</sup>, FERNÁNDEZ SARASOLA<sup>841</sup> o MANZELLA<sup>842</sup>, entre otros muchos<sup>843</sup>, que consideran el control como la principal de las funciones del Parlamento.

La transparencia, en este aspecto, puede contribuir a superar las insuficiencias de la función de control. Estas insuficiencias, que como explica TUDELA ARANDA “estarían cerca de desnaturalizarla de raíz” y que constituyen “una de las primeras causas de la debilidad del Parlamento contemporáneo”<sup>844</sup>.

---

<sup>838</sup> “Son pocos los que hoy niegan que el control es la primera entre las funciones parlamentarias. Y pocos serán los que nieguen que es en su ejercicio donde el Parlamento alcanza mayor notoriedad” (...) el control del poder público no es sólo la más importante de las funciones que en la actualidad tiene encomendadas el Parlamento sino que puede decirse que todas las funciones que tradicionalmente le han sido atribuidas son reconducibles a una noción última de control”. TUDELA ARANDA, J., “La renovación de la función parlamentaria de control”. En *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 19, 2007. Madrid. pp. 75 y 87

<sup>839</sup> LÓPEZ GUERRA “cabría afirmar que la doctrina ha privilegiado, como objeto de estudio, la función de control, como la más destacada en un momento en que, como se vio, la función legislativa es de hecho compartida con el poder ejecutivo (¿y quizás con el judicial?). en este aspecto, es la relación mayoría-minoría la que cobra mayor relieve, quedando en un segundo plano (aunque no siendo totalmente irrelevante) el pluralismo interno dentro de los mismos grupos parlamentarios”. LÓPEZ GUERRA, L., “Control parlamentario y minorías”. En *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 8, 1996. Murcia.

<sup>840</sup> “No hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad”. RUBIO LLORENTE, F., “El control parlamentario”. En *La forma del poder. Op. Cit.* p. 220.

<sup>841</sup> FERNÁNDEZ SARASOLA, I., “El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 60, septiembre-diciembre de 2000. Madrid. p. 90.

<sup>842</sup> MANZELLA, A., “El Parlamento en el Siglo XXI”. En PAU i VALL, F. (Coord.), *El Parlamento del siglo XXI*. Tecnos. Valencia, 2002. p.90.

<sup>843</sup> Podemos mencionar además de los anteriores, en primer lugar a GARCÍA MORILLO y MONTERO GIBERT para los que el control parlamentario es “el núcleo esencial de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo y al mismo tiempo, (...) una de las piezas básicas del edificio teórico y constitucional del parlamentarismo” GARCÍA MORILLO, J. y MONTERO GIBERT, J.R., *El control Parlamentario*. Tecnos. Madrid, 1984. p. 18. En segundo lugar a MILL que consideraba que la verdadera misión de un Parlamento no es el gobierno, sino vigilar y controlar al Gobierno. MILL, J.S., *Del gobierno representativo*, Tecnos. Madrid, 1985 p. 65. En tercer lugar VANDENDRIESSCHE consideraba que entre su papel de órgano de decisión y su misión de control, prevalece ésta última. VANDENDRIESSCHE, X., *Le parlement entre déclin et modernité*. En *Pouvoirs*, nº99, 2001. París. p. 63.

<sup>844</sup> “Son pocos los que hoy niegan que el control es la primera entre las funciones parlamentarias. Y pocos serán los que nieguen que es en su ejercicio donde el Parlamento alcanza mayor notoriedad. Sin embargo, también son pocos los que no denuncian las insuficiencias de esta función, insuficiencias que estarían cerca de desnaturalizarla de raíz. De hecho, son muchos los que ven en su erosión una de las primeras causas de la debilidad del Parlamento contemporáneo”. TUDELA ARANDA, J., “La renovación de la función parlamentaria de control”. *Op. Cit.* pp.75-105.

Las herramientas tecnológicas del Parlamento Abierto pueden lograr un mejor acceso a la información sujeta a fiscalización. Desde este punto de vista, como veremos más adelante, se puede resolver el tradicional desequilibrio de recursos informativos entre el poder ejecutivo y el Parlamento. Junto a esto, en la medida en que las tecnologías permiten una mayor y mejor comunicación de las actuaciones del control del Parlamento, la presión sobre el ejecutivo es mayor y más relevante.

Por otra parte, y muy relacionado con lo que hemos explicado anteriormente acerca de la función legislativa, las TIC pueden incorporar en la función de control una participación ciudadana: los ciudadanos pueden colaborar en la fiscalización de la acción del Gobierno que lleva a cabo el Parlamento.

### **A3.- La función presupuestaria en el Parlamento Abierto**

Si el Parlamento Abierto en la función de control puede conseguir un mayor equilibrio en los recursos entre el ejecutivo y el parlamento, para la función presupuestaria este aspecto que incorpora la transparencia es aún importante.

En primer lugar, tener un mayor acceso a la información presupuestaria contribuye a que se pueda realizar un mejor control y tratamiento de la propuesta de ley de presupuestos que se somete a la aprobación del parlamento. El control presupuestario *ex ante* que realiza el Parlamento (principalmente la oposición) puede realizarse contando con la misma información con la que el Gobierno ha preparado la propuesta.

En segundo lugar, si las TIC logran las condiciones para que los parlamentarios puedan trabajar sobre información financiera manejable y actualizada (mediante aplicaciones y sistemas de información preparados específicamente para esto), el control presupuestario *ex post* se ve reforzado, pues se puede comprobar de forma más clara si el gobierno cumple con el presupuesto, y, así, pedir explicaciones de las desviaciones presupuestarias. TUDELA ARANDA explica cómo la tecnología puede contribuir al control del Parlamento sobre los presupuestos del Estado: *“Saber en qué se gasta el dinero el poder ejecutivo, cómo cumple con el presupuesto que le autorizó la Cámara (...)*

*con los medios a disposición de Diputados y Grupos Parlamentarios, realizar esta función es un ejercicio imposible; pues bien, la informática altera notablemente esta situación. Además de posibilitar el acceso a información hasta ahora indisponible para los Diputados, permite su tratamiento de forma que se pueda trabajar sobre datos manejables y no sobre sumas de cifras inconexas*<sup>845</sup>. No sólo la transparencia contribuye a la función presupuestaria. El trabajo conjunto que facilitan las TIC por medio del principio de colaboración, puede facilitar el tratamiento de estos datos poniendo en relación los distintos organismos públicos que tienen que aportar información financiera.

En tercer lugar, como explica este mismo autor *“con el desarrollo de la informática, las hasta ahora inviables oficinas de control presupuestario pueden ser una realidad de gran utilidad para el cumplimiento de las funciones parlamentarias”*<sup>846</sup>. Volveremos sobre este asunto más adelante cuando analicemos las herramientas de transparencia y de colaboración sobre las funciones parlamentarias.

## **B.- Las nuevas funciones parlamentarias**

Ya hemos dicho que, en nuestra opinión, la principal manifestación de la influencia de la tecnología en la democracia son los principios del Gobierno Abierto. Participación, transparencia y colaboración se presentan así, no sólo como fenómenos que se desarrollan en la vida política, sino como expresión y consecuencia de nuevos requerimientos ciudadanos que las TIC han despertado en la sociedad y que se trasladan a las instituciones. Los principios del Gobierno Abierto nos dan una idea de cuáles son las nuevas demandas que surgen ante los profundos cambios sociales y políticos que supone la Sociedad de la Información. Y al aplicar la transparencia, la participación y la colaboración a la institución parlamentaria llegamos al concepto de Parlamento Abierto.

---

<sup>845</sup> TUDELA ARANDA, J., “Parlamento y Nuevas Tecnologías”. *Op. Cit.* p. 126.

<sup>846</sup> *Ibidem.* p. 126.



Muchos años antes de la Sociedad de la Información ya existían las demandas de una mayor participación. Pero hasta la aparición de las TIC nunca hasta ahora habían sido posibles tantas formas de trasladar las peticiones al parlamento y de hacerlo rápidamente y con un bajo coste. La publicidad de los actos del parlamento es un principio recogido en los ordenamientos desde el siglo XVIII. Y podemos decir que la “luz y los taquígrafos” son algo consustancial al Parlamento desde hace siglos, pero es indudable que los medios que las TIC pone a la disposición de las instituciones cambian la percepción de la ciudadanía sobre el acceso a una información sobre las actividades parlamentarias, que ahora saben que les pertenece, y que quieren entender y comprender. Otro tanto podríamos decir de la colaboración. El derecho a una buena administración o la eficacia del ejecutivo no es un concepto que las TIC hayan inventado en modo alguno. Sin embargo, la tecnología ahora sí lo puede hacer posible, o realizarlo de forma más eficaz.

Lo que queremos expresar es que ni las TIC por sí mismas, ni la tecnología como tal, son capaces de generar nuevas funciones parlamentarias a pesar de su potencial o su capacidad de despliegue. Pero es indudable que producen importantes cambios en la sociedad y en los comportamientos y hábitos de los ciudadanos, y esto termina convirtiéndose en nuevas exigencias hacia las instituciones. Por lo tanto, la respuesta de las instituciones a estas exigencias de la ciudadanía y esas nuevas demandas, pueden llegar a suponer la aparición de lo que podemos llamar “nuevas funciones” del Parlamento.

Aunque desde un punto de vista teórico la institución parlamentaria sigue conservando sus funciones originarias<sup>847</sup>, sus propias insuficiencias, junto a los cambios que trae consigo la Sociedad de la Información, han producido que el Parlamento deje de ser el lugar en el que se toman las decisiones políticas para convertirse en el escenario en el que esas decisiones se hacen públicas y se someten a ciertos controles<sup>848</sup>. Esto supone, a nuestro juicio que otras funciones, distintas de las tradicionales, han ido ganando peso

---

<sup>847</sup> Cfr Capítulo 2: El Parlamento es garantía de deliberación y del control político y la rendición de cuentas así como mecanismo de formación de la voluntad popular.

<sup>848</sup> RUBIO NÚÑEZ, R., “Knocking on the Parliaments door...”. *Op. Cit.* p. 400.

e importancia en el Parlamento. Como explica RUBIO NÚÑEZ esto *“da idea de los problemas de posicionamiento dentro del sistema institucional que afrontan hoy los Parlamentos (...) su relevancia institucional y mediática no se corresponde con el papel que desempeñan en la vida política (...) están pasando de ser representantes, ejecutores de las preferencias de los ciudadanos, a catalizadores, facilitadores de políticas públicas”*<sup>849</sup>.

Muchas han sido las propuestas y las reformas institucionales planteadas para que el Parlamento adquiriera un mayor papel en la vida política y social de la democracia actual. Abordar aquí estas aportaciones nos desviaría del objeto de nuestro estudio. Sí nos vamos a referir en las presentes páginas a aquellas nuevas necesidades que sí que tienen que ver con la aparición de las TIC y que, bajo nuestro punto de vista, terminan suponiendo la necesidad de nuevas funciones parlamentarias. Decía ARAGÓN REYES que el Parlamento no sólo se manifiesta *“como órgano (que adopta sus decisiones como es normal, por mayoría) sino también como institución (...) la función del Parlamento como institución estará desempeñada por todos los elementos que lo componen (parlamentarios individuales y grupos parlamentarios)”*<sup>850</sup>. A nuestro juicio, la Sociedad de la Información ha ampliado esta función del Parlamento como institución implicando no sólo a los representantes y grupos parlamentarios sino, al hacerlo abierto y transparente, a la sociedad civil y los ciudadanos. De ahí la aparición de nuevas funciones.

Concluimos, por lo tanto, coincidiendo con RUBIO NÚÑEZ, en que el Parlamento *“está llamado a asumir nuevas funciones y dar mayor visibilidad a estas funciones y las TIC pueden desempeñar un papel importante en esta tarea”*<sup>851</sup>.

---

<sup>849</sup> *Ibidem.* p. 401.

<sup>850</sup> ARAGÓN REYES, M., “Epílogo”. GARRORENA MORALES, A., *Representación política y Constitución democrática...Op. Cit.* p. 117.

<sup>851</sup> *“El Parlamento está llamado a asumir nuevas funciones y dar mayor visibilidad a estas funciones y las TIC pueden desempeñar un papel importante en esta tarea. La obsesión con, lo que algunos llaman «la democracia de botón» ha generado cierta desatención hacia otros efectos de las nuevas tecnologías sobre la democracia representativa altamente deseables, como la apertura (transparencia y receptividad) del Parlamento a la sociedad. El Parlamento tiene que poner todo de su parte para superar la brecha que le separa de los ciudadanos, una brecha que no pasa exclusivamente por el acceso a internet, brecha digital, sino que pasa por reducir la complejidad de la información y comunicación, adaptándose a las diferencias*

En nuestra opinión, estas nuevas funciones parlamentarias son la función de comunicación, la de fomento de la participación y la de rendición de cuentas (que implica asumir la evaluación legislativa). Las explicamos brevemente.

## **B1.- La función de comunicación**

La función de comunicación responde a la necesidad del Parlamento de acercarse a la ciudadanía. Para mantener el carácter representativo del Parlamento es imperativo que no haya divorcio entre la institución parlamentaria y la sociedad. Y uno de los aspectos clave en el necesario acercamiento del Parlamento al ciudadano es una adecuada y proactiva relación con los medios de comunicación. La relación entre el Parlamento y los medios de comunicación es uno de los aspectos que más han cambiado en las últimas décadas. Estas relaciones -como explica RIPOLLÉS SERRANO- son *“multiformes, cambiantes, y en modo alguno monocordes (...) nada tienen que ver las formas de relacionarse de los periodistas de principios del siglo XIX con los reporteros de investigación de fines del siglo XX, o con el periodismo electrónico del siglo XXI. De unos a otros va tanto o más que de la pluma de ave a internet”*<sup>852</sup>. Si tradicionalmente el Parlamento era el centro de la producción política y los medios de comunicación constituían su elemento de transmisión, en nuestros días esa relación ha cambiado: la publicidad ya no es el objetivo de las actuaciones parlamentarias sino su premisa, y el desencadenante para que el Parlamento actúe. Hoy los ciudadanos prestan más atención a los hechos políticos publicados que los debatidos en el parlamento. Podemos decir que el Parlamento ya no tiene la iniciativa política conformándose, como explica con acierto GARCÍA MORILLO, con *“institucionalizar, dar estado en sede parlamentaria, a lo que ya es público”*<sup>853</sup>. Y si bien no es un asunto de poca relevancia esta función de

---

*políticas, culturales y sociales de sus usuarios; encauzar el diálogo con la apertura y la guía que evite su polarización; la adaptación a estándares que le permitan colaborar activa y eficazmente”*. RUBIO NÚÑEZ, R., “Knocking on the Parliaments door...”. *Op. Cit.* p. 416.

<sup>852</sup> RIPOLLÉS SERRANO, M. R., “Parlamento y medios de comunicación social”. En *Cuadernos de Derecho Público*, nº 29, septiembre-diciembre de 2006. p. 130. Disponible en:

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=795>

<sup>853</sup> GARCÍA MORILLO, J., “El Parlamento en la era global”. *Op Cit.* pp. 85-86.

institucionalización<sup>854</sup>, se constata que hay una fractura importante entre el tiempo parlamentario y el tiempo informativo: el Parlamento camina varios pasos por detrás de la sociedad. En los casos de los parlamentos que no han seguido el ritmo de adaptación a las TIC, éstas no hacen sino acelerar este proceso de inadecuación de la comunicación. Por estos motivos, han ido surgiendo recomendaciones desde organismos como la UIP que sugieren la utilización de herramientas de difusión que estén a la altura de la realidad mediática de la Sociedad de la Información<sup>855</sup>.

Es necesario, por tanto, que el Parlamento “se tome en serio” su función de comunicación con la sociedad. Esta función de comunicación del Parlamento va más allá de la comunicación institucional: trasciende la definición de una política de comunicación o el establecimiento de una estrategia de difusión de contenidos a través de determinados medios, o la contratación de personal especializado (periodistas especializados, profesionales expertos en TIC, etc.). Sin duda, todo lo anteriormente mencionado será necesario para que el Parlamento realice su función de comunicación, pero ésta va a suponer un cambio más profundo del hacer parlamentario. TUDELA ARANDA es uno de los autores que se refieren al nacimiento de una “política/función” de comunicación parlamentaria. En el momento en que el Parlamento entiende que la comunicación es un elemento esencial para su propia pervivencia, ésta pasa a ser una “función primigenia”<sup>856</sup>.

Desde esta perspectiva, la función de comunicación sigue un fin *pedagógico* que implica el afán de la institución parlamentaria por dar a conocer sus actividades y, sobre todo, de que éstas se entiendan por parte de los ciudadanos. Se hace necesaria así la

---

<sup>854</sup> “Ello no quiere decir, sin embargo, que no cumpla función alguna. Sí que la cumple, pues institucionaliza –vale decir, lleva a la sede de las instituciones democráticas- la producción política de los medios de comunicación y, cuando así lo hace, otorga un plus de veracidad (...) el tratamiento parlamentario confiere seriedad, viabilidad, verosimilitud y hasta la razonabilidad que se espera de las instituciones democráticas a propuestas o afirmaciones de las que cabe desconfiar, y de las en efecto se desconfiaría si no fuese porque son debatidas en la institución representativa por excelencia. Además, el debate parlamentario acumula relevancia política a informaciones que pueden no poseerla, o tenerla en escasa medida. Y, sobre todo, como es manifiesto que los medios de comunicación no poseen legitimidad democrática para elaborar políticas, el reflejo parlamentario de éstas las confiere la legitimidad de la que inicialmente carecen”. *Ibidem* pp. 86.

<sup>855</sup> Se ha tratado con detalle de estos documentos en el capítulo 4.

<sup>856</sup> TUDELA ARANDA, J., “Parlamento y Nuevas Tecnologías”. *Op. Cit.* p. 131.

“traducción” a un lenguaje ciudadano de las complejas denominaciones de las técnicas parlamentarias, detenerse en elaborar explicaciones sencillas sobre asuntos complejos, etc. No corresponde ahora mencionar las posibles herramientas que se pueden utilizar pues estaríamos adelantándonos a los epígrafes siguientes. Sí conviene mencionar brevemente el riesgo de vulgarización o simplificación del contenido del discurso en el parlamento. SARTORI ya habló de este riesgo de transformación del mensaje ante la posibilidad directa de comunicación con el ciudadano<sup>857</sup> o DELGADO-IRIBARREN advertía del peligro de que el Parlamento fuera parte de una “*política del espectáculo*”<sup>858</sup>. En nuestra opinión, es un riesgo inevitable y que el Parlamento debe asumir siendo muy consciente de este peligro a la hora de realizar su función de comunicación.

Junto a este aspecto pedagógico, la función de comunicación persigue un fin *político*. Este objetivo político se puede concretar en que la ya mencionada “*institucionalización de lo que ya es público*” se realice adecuadamente y que se transmita con acierto y, a la vez, que sirva para el Parlamento cobre mayor protagonismo en la producción de la política. En palabras de GARCÍA MORILLO se trata de “*mantener la atención actual, pero desplazando el escenario hacia donde debe estar: en la institución parlamentaria*”<sup>859</sup>; o como dirá TUDELA ARANDA, “*transmitir a todo el espectro social el debate político, con toda su pluralidad, que acontece en la sede parlamentaria*”.

Otro aspecto importante en esta función de comunicación es procurar la implicación de los representantes en las acciones de comunicación parlamentarias. Se ha demostrado que fortalecer la relación e interacción entre los representantes y los representados

---

<sup>857</sup> Para SARTORI se trata de la sustitución del “homo sapiens” por el “homo videns” que no deja de ser un “homo insipiens”. SARTORI, G., *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Taurus. Madrid, 1997. *Passim*.

<sup>858</sup> “Lo importante en esa videopolítica son las frases sencillas e impactantes. La información además permite la máxima manipulación: de un discurso de treinta minutos, tan sólo se recogen treinta segundos, y no necesariamente los fundamentales. (...) ¿De qué sirve un discurso, preparado con detenimiento y bien elaborado —piensa el parlamentario— si el momento de exponerlo es después de las 8 de la tarde, sin periodistas ni posibilidad de que lo recoja otro diario que el de sesiones de la Cámara? ¿No valen mucho más tres frases, mejor aún si son ingeniosas y simplistas, pronunciadas a las 5 de la tarde en los pasillos de la Cámara —a esa hora repletos de periodistas— los cuales las difundirán mucho más que cualquier discurso? El declive de la argumentación y el razonamiento es, pues, inevitable”. DELGADO-IRIBARREN, M., “Las nuevas tecnologías en la vida parlamentaria”. *Op. Cit.* pp. 316-317.

<sup>859</sup> GARCÍA MORILLO, J., “El Parlamento en la era global” ...*Op Cit.* p. 96.

contribuye a mejorar el entendimiento y la valoración ciudadana del trabajo parlamentario<sup>860</sup>. De esta forma, la comunicación parlamentaria debe promover y, en su caso establecer y regular en sus procedimientos, la comunicación entre ciudadanos y parlamentarios como una forma de evitar la brecha entre ambos. Potenciar el trabajo del representante individual y facilitar la comunicación con los ciudadanos debe ser una prioridad en esta función de comunicación parlamentaria.

En resumen, la comunicación constituye una nueva función parlamentaria consistente en la difusión enfocada y adaptada a las necesidades ciudadanas (aspecto pedagógico) de las actividades parlamentarias, implicando la institucionalización de las actividades políticas producidas fuera de las cámaras con el fin de que terminen confluyendo en el foro parlamentario (aspecto político). Para esto, el Parlamento debe estar presente allí donde los ciudadanos lo estén, adaptando sus medios de difusión a las formas de expresión más comunes y utilizadas en cada momento en la vida social. En este sentido, podemos decir que la función de comunicación es una consecuencia de la aplicación del principio de transparencia tanto en su vertiente pasiva, como en su principio activo.

Como veremos más adelante, la herramienta más común a través de la cual se instrumentaliza la función de comunicación del Parlamento son las páginas webs parlamentarias, muchas de las cuales incluyen un específico portal de transparencia.

## **B2.- La función de fomento de la participación**

Como hemos visto, la aplicación del principio de transparencia no se limita en facilitar el acceso a la información. La información que se pone a disposición del público tiene un principio activo en cuanto que pretende mover a la acción de los ciudadanos. Una de las consecuencias del libre acceso a la información, es que se potencia la aparición de nuevas e innovadoras formas de participación ciudadana en el ámbito parlamentario (que estudiaremos en el epígrafe 5.4). Si, como es de desear, los parlamentos terminan

---

<sup>860</sup> Sobre este aspecto volveremos cuando expliquemos el experimento estadounidense de los Encuentros Digitales Abiertos.

estableciendo estas herramientas, podemos decir que la institución parlamentaria asume una función de fomento de la participación ciudadana como una consecuencia directa del principio de transparencia.

Como veremos al estudiar la participación digital ciudadana, es clave que la difusión de este procedimiento se realice de forma estructurada y enfocada para lograr que haya contribuciones ciudadanas en el procedimiento legislativo y en el control al Gobierno. Aunque las aportaciones tengan poco interés o impacto para los representantes (está en su mano decidir si las incorporan o no a los procesos), la posibilidad de participar y el hecho de hacerlo fortalecen el papel del parlamento en el espacio político y suponen una mayor legitimación de sus decisiones.

Por lo tanto, partiendo de la idea de que estas formas de participación son positivas, el Parlamento debe hacer de promotor de las mismas. Se trata, por lo tanto, no sólo de que el Parlamento permita la participación y tutele el proceso de las contribuciones, sino que difunda y promueva que los ciudadanos intervengan. Esta función está estrechamente relacionada con la función de comunicación: el Parlamento pasa de ser un mero receptor de petición de información o de contribuciones, a promover de forma activa que los ciudadanos contribuyan.

La función de fomento de la participación no se limita a que las contribuciones ciudadanas se realicen exclusivamente en el ámbito parlamentario. En nuestra opinión se promueve la participación ciudadana tanto en el ámbito parlamentario como en otras instancias del Gobierno. Es decir, dentro de esta función no se persigue exclusivamente la participación ciudadana en el Parlamento, sino también la participación ciudadana en otras instancias administrativas, siempre que éstas lo permitan. Esto es una consecuencia del principio de colaboración que permiten las TIC: el parlamento como “hub” integrador, como referente de la ciudadanía y representante no sólo de la soberanía del pueblo, sino también de los organismos públicos del Estado. Recordemos que el ciudadano no distingue en su forma de actuar los distintos niveles de la estructura

del Estado. Esta adaptación a la forma de razonar ciudadana, especialmente en tiempos de profunda desafección, es muy importante para que la participación se produzca.

### **B3.- La función de rendición de cuentas (la evaluación legislativa)**

Por último, en nuestra opinión, como un resultado de la transparencia y la colaboración, el Parlamento debe asumir una función de rendición de cuentas de sus actividades ante los ciudadanos. Podemos destacar dos manifestaciones de esta función. La primera consiste en la rendición de cuentas de las actividades del parlamento en cuanto organismo público. Es decir, la explicación que la propia institución parlamentaria da a la ciudadanía acerca de las actividades que realiza, los medios que ha utilizado (presupuesto de ingresos y gastos, aspectos relativos a la situación de los parlamentarios (declaraciones de bienes, etc.). Se trata de un aspecto estrechamente relacionado con la transparencia.

La otra manifestación de la función de rendición de cuentas tiene que ver con la valoración del impacto de las leyes. Así, una de las manifestaciones más efectivas de esta rendición de cuentas es la evaluación legislativa. Efectivamente, gracias a las TIC y en especial a las posibilidades de trabajo colaborativo, el Parlamento está en mejores condiciones para asumir la función de evaluación de las leyes. Entendemos por evaluación legislativa la definición que hace OSÉS ABANDO: “*verificación del grado de cumplimiento de los fines previstos en una ley (o en una política pública) y análisis de los efectos producidos*”<sup>861</sup>. Así planteada, la evaluación legislativa consiste en la realización de un conjunto de análisis científicos acerca de la implementación y de los efectos de los actos legislativos<sup>862</sup>.

---

<sup>861</sup> OSÉS ABANDO, J., “Evaluación legislativa y Parlamento”. En *Revista Debate*, Año VI, nº 15, 2008. p. 59.

<sup>862</sup> FERNÁNDEZ RIVEIRA, R. M. y DÍAZ CREGO, M., “Procedimiento legislativo, calidad y evaluación de las leyes”. En *Revista de las Cortes Generales*, nº 74, 2008. Madrid. pp. 205-228.



Por parte de la doctrina se han propuesto cinco criterios para realizar este control *ex post* de las leyes que aprueba el Parlamento: efectividad, implementación, eficacia, eficiencia e impacto.

- 1) **Efectividad:** el análisis de efectividad de una ley mide la correlación y correspondencia entre las normas y la realidad. Por un lado valora si los comportamientos observables corresponden a los previstos por la ley. Por otro, si estos comportamientos traen su causa en la propia legislación. De esta manera la efectividad depende de la propia naturaleza de la ley: si estamos ante una ley imperativa, ésta vendrá determinada por el grado de obediencia que impone. Si estamos ante una norma facultativa, la forma de aplicar el criterio de efectividad es valorar su utilización.
- 2) **Implementación:** el criterio de implementación valora la aplicación o ejecución de la ley, es decir, si ésta se ha ejecutado y se han puesto los medios necesarios para que despliegue sus efectos. Así como en la efectividad el foco se ponía sobre los comportamientos de los sujetos afectados por la ley, el análisis de implementación se centra en el grado de implicación del sujeto encargado de ejecutar la ley (poder ejecutivo).
- 3) **Eficacia:** por eficacia de la ley se entiende la correspondencia entre los objetivos propuestos por ésta y los resultados conseguidos. En la mayor parte de los casos las leyes son actividades finalistas, constituyen instrumentos dirigidos a resolver un problema. Medir la eficacia de una ley no es sencillo pues en muchas ocasiones los fines son múltiples y diversos<sup>863</sup>, o están definidos en términos generales y abstractos que dificultan una verificación posterior.

---

<sup>863</sup> “Se dice que un ordenamiento jurídico es eficaz, considerado en su conjunto cuando cumple globalmente las misiones que se le asignan: realiza la justicia, preserva el orden y la seguridad, etc. Si se trata de una norma singular o un cuerpo normativo, la eficacia reside en la obtención del resultado buscado por la autoridad que la ha dictado (...). Desde el punto de vista político, es evidente que la evaluación de la eficacia de una norma es la que debe resultar más atractiva”. FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A. y OSÉS ABANDO, J., “La evaluación legislativa como control parlamentario”. En PAU i VALL, F. (Coord.), *Parlamento y Control del Gobierno*. Aranzadi. Pamplona, 1998. p. 217.

- 4) **Eficiencia:** el criterio de eficiencia valora la proporción entre los medios utilizados y los resultados alcanzados. En este sentido la eficiencia se mide por criterios económicos de manera que una ley es eficiente en la medida en que obtiene resultados con un número limitado de recursos. Se trata de un análisis coste-beneficio para valorar el empleo óptimo de medios para obtener un resultado.
- 5) **Impacto:** el análisis del impacto valora los efectos que la ley produce. Estos efectos pueden ser queridos por la legislación o no queridos, o imprevistos, pueden ser beneficiosos o negativos, directos o indirectos, simbólicos o concretos.

La idea de que la evaluación legislativa debe convertirse en una función del Parlamento ha sido defendida por autores como LÓPEZ GUERRA<sup>864</sup>, RODRIGUEZ-ARANA<sup>865</sup> y, en especial, FIGUEROA LARAUDOGOITIA y OSÉS ABANDO<sup>866</sup>. En el caso de estos últimos, llegan a esta conclusión al valorar los cinco grandes rasgos que a su juicio debe reunir el órgano al que se encomienda la evaluación legislativa: 1) gozar de independencia y autonomía para realizar el proceso evaluativo; 2) tener una posición en el sistema de poderes suficientemente fuerte como para soportar los conflictos que la actividad de evaluación puede producir; 3) tener recursos (expertos en la materia) y competencia para conseguir una evaluación fiable; 4) tener una actitud crítica y abierta a la innovación que pretenda introducir mejoras en la legislación; y 5) el órgano debe poder asegurar la toma en consideración de los resultados de la evaluación en el marco del proceso legislativo. Acerca de las dos primeras características, podemos dudar de la auténtica autonomía e independencia del Parlamento, pero también hay que decir que, en teoría,

---

<sup>864</sup> "...hay un tipo de actividad de control que sí puede conceptuarse (al menos parcialmente) como suprapartidista, o al menos no sujeta rígidamente a las relaciones entre minoría y mayoría. Me refiero a la actuación (que podríamos colocar en un lugar intermedio entre la legislación y el control) destinada a la verificación a posteriori de la efectiva aplicación y efectos de la legislación parlamentaria". LÓPEZ GUERRA, L., "Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro"...*Op. Cit.* p. 43, *in fine*.

<sup>865</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "Principios de seguridad jurídica y técnica normativa", En *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 4, 2007. Madrid.

<sup>866</sup> "Tanto el gobierno como el parlamento son conjuntamente responsables de los efectos de la legislación, en la medida que éstos vienen determinados tanto por las decisiones del legislador formal como por las actividades de implementación de la administración. La evaluación legislativa es una tarea legítima del ejecutivo. Sin embargo nos inclinamos por situar el órgano de evaluación en la esfera del Parlamento". FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A., y OSÉS ABANDO, J., "La evaluación legislativa como control parlamentario". *Op. Cit.* p. 221.

la institución parlamentaria debe gozar de esa independencia y, por lo tanto, de esa posición de poder en el sistema, por lo que estas necesidades pueden quedar razonablemente cubiertas. Con respecto a la tercera, es evidente que los mayores expertos en técnica legislativa son los que se encuentran en los Parlamentos. La cuarta es una cuestión “cultural” y de voluntad política a la que puede contribuir un mandato evaluativo en general o como disposición de la propia ley. Y en cuanto a la quinta característica, también resulta claro que el parlamento es el mejor órgano para asumir las indicaciones y recomendaciones que surjan del proceso evaluativo: en el caso de que las conclusiones que arroje la evaluación sean negativas el Parlamento debe tomar nota y aprender de las deficiencias, con lo que mejorará la técnica legislativa en su conjunto.

Además de estos argumentos, hay más razones a favor de que el Parlamento ostente una función de evaluación legislativa. En nuestra opinión, entendemos que la institucionalización de la evaluación legislativa debe ser una atribución parlamentaria por ser el parlamento la institución con más capacidad para dirigir el trabajo colaborativo y multidisciplinar que requiere una actividad como esta. La tecnología juega un papel fundamental en el proceso evaluativo al hacerlo transparente (da a conocer su comienzo y en especial el resultado), abierto (permite formas de participación al alcance de los ciudadanos) y colaborativo (facilita el trabajo conjunto de administraciones públicas, sector privado, ciudadanos y parlamentarios). Junto a esto, la evaluación legislativa supone, necesariamente, un acercamiento del Parlamento a la realidad y, por lo tanto, una relación más directa con la ciudadanía y los resultados y efectos que tienen en ésta las actividades parlamentarias. La evaluación es, así, un regenerador de la eficacia parlamentaria<sup>867</sup>.

Sin embargo, el control de las leyes no está ni mucho menos institucionalizado ni extendido en la mayoría de las democracias contemporáneas. En España e Italia, por ejemplo recientemente se han incorporado nociones evaluativas sobre la acción de la

---

<sup>867</sup> “...debemos detenernos en concretar la relación que debe darse entre el fenómeno de la evaluación y las cámaras representativas. Esta ineludible faceta tiene que tener, a mi juicio, una visión en un doble prisma. Por un lado, la crisis del Parlamento como institución representativa y por otro, la capacidad de respuesta que nos puede ofertar la Evaluación Legislativa como elemento regenerador de la eficacia parlamentaria”. OSÉS ABANDO, J., “Evaluación legislativa y Parlamento...”. *Op. Cit.* p. 64.

administración y del gasto público<sup>868</sup>. Dinamarca, Francia, Noruega, Holanda o Suiza han desarrollado iniciativas de evaluación de mayor impacto realizadas por el ejecutivo. Sólo en países como Canadá, Estados Unidos o el Reino Unido la evaluación legislativa forma parte de las atribuciones del parlamento<sup>869</sup>. Por lo tanto, no se puede decir que en la actualidad la evaluación legislativa sea una figura institucionalizada o atribuida al Parlamento. En esta línea se han expresado autores como FIGUEROA LARAUDOGOITIA y OSÉS ABANDO<sup>870</sup> o RODRÍGUEZ-ARANA<sup>871</sup>.

Un debate distinto es valorar si la evaluación se puede considerar incorporada en las funciones tradicionales y, en concreto, entre la función legislativa y la función de control<sup>872</sup>. Esta es la consideración que hacen al respecto FIGUEROA LARAUDAOTIA y OSÉS ABANDO que opinan que *“la evaluación legislativa se situaría dentro de los nuevos métodos de control que lleguen al ciudadano, y que den a éste la posibilidad de hacerse oír, o, al menos de ser interpretado por lo que el parlamento hace y decide”*<sup>873</sup>. En nuestra opinión, el hecho de que la evaluación de las leyes pueda ser considerada como parte de la función legislativa y, a la vez, como una forma efectiva de control del parlamento, refuerza la idea de que constituya por sí sola una nueva función parlamentaria, y más a la luz de las posibilidades que aportan las TIC. Como dirá TUDELA ARANDA, las

---

<sup>868</sup> En el caso español estas nociones evaluativas las encontramos Orden del Ministerio de Administraciones Públicas 463/2004 mediante la cual se crea una comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la calidad de los servicios y políticas públicas.

<sup>869</sup> En Estados Unidos, por ejemplo, la evaluación legislativa es parte de su cultura política de forma que en el Parlamento cuentan con organismos especializados como el “General Accounting Office”. <http://www.gao.gov/>

<sup>870</sup> FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A y OSÉS ABANDO, J., “La evaluación legislativa como control parlamentario”. *Op. Cit. Passim*.

<sup>871</sup> *“...la función evaluadora debe residir en el Parlamento. Por muchas razones, sobre todo porque, así, se trabajaría en pro de que el Parlamento fuere realmente el centro de la vida política, lo cual, con los sistemas de mayorías, no lo es claramente. Porque aunque en el Ejecutivo puede haber órganos de evaluación legislativa, la función soberana de la evaluación debe residir en las Cortes Generales en la medida en que en sede parlamentaria hay mayor autonomía, al menos en principio. Además, no se puede olvidar que residenciar en el Parlamento esta tarea supone asumir una competencia completa sobre el fenómeno legislativo. Por otra parte, no se puede olvidar que en el Parlamento ordinariamente están representadas las minorías, las cuales podrían participar razonablemente en el proceso de evaluación legislativa”*. RODRÍGUEZ ARANA, J., “La evaluación legislativa”. *Op. Cit.* pp. 12-13

<sup>872</sup> *“puede ser imbricada en la función de control (...) pero también es parte del procedimiento legislativo”*. OSÉS ABANDO, J., “Evaluación legislativa y Parlamento...”. *Op. Cit.* p. 66.

<sup>873</sup> FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A., y OSÉS ABANDO, J., “La evaluación legislativa como control parlamentario”. *Op. Cit.* p. 222.

tecnologías pueden suponer una importante ayuda *“mediante el desarrollo de programas que permitan realizar la correspondiente labor de vigilancia”*<sup>874</sup>.

## **5.2.- METODOLOGÍA: DESDE LOS PRINCIPIOS A LAS FUNCIONES**

Es preciso decidirse por una metodología concreta para no caer en apreciaciones genéricas sobre TIC y el Parlamento a las que, por otra parte, ya nos hemos referido y abordado conceptualmente. Por este motivo, al estudio de cómo influyen las TIC en el Parlamento pretendemos aportar un marco de referencia que contribuya a orientar el proceso de incorporación de estas herramientas a la institución parlamentaria sin alterar su esencia. Cuando nos referimos a proponer un marco de referencia queremos expresar la idea de contar con un conjunto de criterios que sirvan como límites y elementos orientadores en la construcción de un “Parlamento Abierto”. A este marco de referencia llegaremos al final de este capítulo y será resultado del estudio que haremos a continuación.

El análisis de la influencia de las TIC en las funciones parlamentarias –objeto de investigación de este trabajo- puede hacerse de diversas maneras. Una forma sería mediante el análisis del impacto de las TIC en cada de las funciones. Se optaría, por lo tanto, por un punto de vista funcional: partiendo de las funciones parlamentarias se estudiarían las posibilidades de las TIC destacando las principales herramientas que se han implantado o que se pueden implantar para mejorar esa función y, lo más importante, si estas herramientas realmente pueden contribuir a resolver sus deficiencias o si su utilización puede crear nuevos problemas. Se analizaría así, el impacto tecnológico en las funciones tradicionales y cómo se aplican los principios del Parlamento Abierto en la construcción de las nuevas funciones que hemos explicado anteriormente. Finalmente se podría concluir con la propuesta del marco de referencia que acabamos de mencionar.

---

<sup>874</sup> Entre estos autores se encuentra. TUDELA ARANDA, J., “La renovación de la función parlamentaria de control”. *Op. Cit.* p. 103.

Otra forma de analizar la cuestión sería estudiar los tres principios del gobierno abierto (que ya hemos asumido que también son del Parlamento Abierto) y su aplicación a las funciones del parlamento. Si antes procedíamos desde las funciones, este enfoque supondría ir desde los principios hacia las funciones. Si en los años recientes la incorporación de las TIC a la vida política, ha traído el concepto de Gobierno Abierto y, en consecuencia, la aplicación a la vida pública del principio de participación (el afán de conseguir una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos), el de transparencia (una forma de gobernar que haga transparente todas las actuaciones de los organismos públicos y se reconozca el derecho al acceso de la información), y el de colaboración (la incorporación de formas de trabajo colaborativo que permiten las tecnologías en la administración pública), resultaría sensato abordar la influencia de la tecnología en el parlamento estudiando la aplicación de estos principios a las funciones parlamentarias.

Optar por esta metodología en nuestro análisis ofrece, a nuestro parecer, más ventajas que inconvenientes. En primer lugar, es más coherente con la pretensión actual de los Parlamentos de acercarse a los ciudadanos. Al estudiar las aplicaciones tecnológicas se percibe cómo, tanto su desarrollo como sus objetivos están basados en la lógica del ciudadano. Las TIC no irrumpen sobre un parlamento cercano a la sociedad y que busca con la tecnología mejorar esa comunicación lograda y consolidada con la ciudadanía. La tecnología se percibe como una oportunidad para renovar un parlamento en crisis y para, entre otras mejoras, acercarlo a los ciudadanos. Por lo tanto, en la aplicación tecnológica que vamos a estudiar, está muy presente la lógica del ciudadano y cómo éste se aproxima al parlamento. Por eso, entendemos que esta forma de analizar la cuestión supone dar prioridad a la lógica del ciudadano, sobre la del analista jurídico o el experto en derecho parlamentario. No significa esto que nos queramos alejar del necesario análisis jurídico que contendrán estas páginas. Nos referimos principalmente al hecho de que, en nuestra aproximación, el análisis jurídico vendrá después del estudio de la implantación tecnológica. Pero es nuestra opinión que en el estudio de cómo influyen estas tecnologías en el parlamento conviene empezar por cómo se plantean éstas desde la sociedad. Esta forma de proceder nos aportará, a nuestro entender, más

elementos de juicio para valorar después si realmente las nuevas herramientas suponen un fortalecimiento de la institución parlamentaria.

En segundo lugar, la aplicación de las TIC, y por lo tanto, su influencia, se produce de forma transversal a las diversas funciones del Parlamento. Nos explicamos: la influencia de las TIC en la función legislativa implica introducir elementos de participación ciudadana, mejoras en las herramientas del representante, utilización de trabajo colaborativo y una mayor transparencia del proceso legislativo. Pero tanto los elementos relacionados con la transparencia como los instrumentos de participación pueden ser aplicados también a la función de control. Por motivos de orden es más sencillo estudiar las aplicaciones tecnológicas de forma integral.

En tercer y último lugar, si el Parlamento debe adaptarse a las nuevas realidades sociales y políticas de la Sociedad de la Información y las tecnologías han producido cambios sociales que suponen demandas de cambio por parte de las instituciones políticas, nos parece conveniente empezar a estudiar esas demandas (participación, transparencia y colaboración) para estudiar si es posible “institucionalizarlas” y, por lo tanto, si son posibles dentro del ordenamiento jurídico y de los principios esenciales de la institución parlamentaria.

Por estos motivos, en el presente capítulo vamos a optar por esta metodología en nuestro análisis de la influencia de la tecnología en las funciones parlamentarias.

Una última observación acerca de la metodología que vamos a seguir: construiremos nuestras aportaciones apoyándonos en ejemplos concretos de aplicaciones tecnológicas en las funciones parlamentarias tradicionales, o que expresan las nuevas funciones que hemos explicado. Para iniciar el estudio de cómo los principios afectan a las funciones, empezaremos analizando qué herramientas tecnológicas que desarrollan de forma predominante cada uno de los principios, se han ido aplicando en la realización de las funciones del Parlamento. Como veremos, muchas de estas aplicaciones forman parte del esfuerzo de los parlamentos por acercarse a la ciudadanía mediante la implantación

de TIC, mientras que otros son iniciativas de la sociedad civil que reclaman al Parlamento una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Conviene realizar una matización importante sobre el análisis de estas herramientas. Las aplicaciones prácticas que las TIC incorporan a las funciones parlamentarias no suelen responder de forma exclusiva a cada uno de los principios del Gobierno Abierto. Es decir, es difícil encontrar herramientas de participación que no tengan elementos de colaboración y que no impliquen que previamente se haya conseguido la transparencia. Lo mismo ocurre con la transparencia: sus herramientas no suelen quedarse en hacer accesible la información, pues suelen incorporar un principio activo para hacer uso de esos datos. De igual forma, más adelante comentaremos la dificultad para encajar el análisis de las herramientas de colaboración. Desde nuestro punto de vista, consideramos que la mayor parte de las herramientas que vamos a explicar son herramientas del Parlamento Abierto y, por lo tanto, incorporan necesariamente al funcionamiento de la institución parlamentaria (y en el caso que nos ocupa a sus funciones) elementos de transparencia, participación y colaboración.

Por este motivo, el sistema de clasificación de las herramientas que vamos a seguir (es decir su encaje en uno de los tres principios) responderá a varios criterios. En primer lugar, podemos considerar cuál es el principio que de forma predominante desarrollan o expresan. En el caso de que no sea fácil decantarse por uno de los tres, podemos valorar la causa que ha motivado su creación, o el fin que persiguen. De esta forma podremos realizar un estudio de las aplicaciones tecnológicas más enfocado al objeto de este trabajo de investigación.

### **5.3.- EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS**

Comenzaremos el estudio de la incidencia de la tecnología en las funciones parlamentarias analizando la aplicación a éstas del principio de transparencia. Como ya dijimos, la transparencia es el más importante de los principios del Gobierno Abierto, en



cuanto que el acceso a la información implica hacer abiertas y accesibles las instituciones y permite que la participación y la colaboración actúen. Esta idea ha sido defendida por autores como GASCÓ<sup>875</sup>, que entiende que la transparencia “*precede a la participación/colaboración*”, estableciéndose una relación secuencial entre ambas.

De esta manera la transparencia es, como dice RUBIO NÚÑEZ “*una base sólida para que, gracias a las nuevas tecnologías, se puedan implementar procesos de participación ciudadana (...) Transparencia, comunicación directa y participación no son elementos aislados sino claramente vinculados entre sí, que deben integrarse, además, en la vida del parlamento*”<sup>876</sup>. De esta manera, transparencia, participación y colaboración son principios que se interconectan y relacionan continuamente, por lo que es fácil confundir sus ya de por sí difusas fronteras. Esta permeabilidad de los conceptos y de los principios con los que trabajamos dificulta la exposición ordenada a la hora de intentar determinar la influencia tecnológica en las funciones parlamentarias, pues continuamente hay que hacer referencia a su interconexión y dependencia<sup>877</sup>.

En el capítulo anterior hemos hablado de la transparencia parlamentaria y sus distintas facetas: el acceso a la información, el fomento de una cultura de la transparencia, transparentar las actividades parlamentarias, etc. Muchas de estas cuestiones se encuentran dentro de la función de comunicación que hemos descrito. En las siguientes páginas se trata de pasar desde este enfoque genérico de la transparencia parlamentaria, a uno más específico: cómo las TIC desarrollan el principio de transparencia en cada una de las funciones parlamentarias.

---

<sup>875</sup> GASCÓ-HERNÁNDEZ, M., “Qué es el Gobierno Abierto...”. *Op. Cit.* p. 16.

<sup>876</sup> RUBIO NÚÑEZ, R., “Nuevas Tecnologías y transparencia parlamentaria”. *Op. Cit.* p. 5.

<sup>877</sup> Cuando estudiemos el principio de participación en las funciones del Parlamento se verá cómo las herramientas de participación digital no son posibles sin transparencia. De igual manera, también explicaremos que una forma de asegurar la eficacia de las contribuciones ciudadanas, y de la rendición de cuentas ante la sociedad, es garantizar que todo ese proceso de participación es transparente. Por su parte, la colaboración en el ámbito parlamentario es posible gracias al acceso a la información y la apertura que permiten la transparencia, además de, como es lógico, a la propia posibilidad de participar. Además, en la propia elaboración legislativa, las TIC permiten incorporar, como forma de participación, herramientas propias del principio de colaboración.

Para analizar esta cuestión estudiaremos primero las herramientas y las experiencias más destacadas que en el ámbito del parlamento han desarrollado las TIC. Del estudio de estas herramientas pasaremos al análisis de cómo la transparencia influye en las funciones parlamentarias. Nos centraremos principalmente en las aplicaciones prácticas de la transparencia en la función legislativa y en la función de control. La función presupuestaria, desde el punto de vista de la transparencia consideramos que queda incluida como un aspecto de la función de control.

### 5.3.1.- Herramientas y experiencias prácticas de transparencia parlamentaria

Ya hemos explicado que para que un Parlamento sea transparente no basta con transmitir información a la ciudadanía, sino que ésta ha de representar un valor añadido en el sentido de que esté bien transmitida, actualizada, bien organizada, accesible, adaptada al usuario y relevante. Hemos mencionado además de las sugerencias de algunos autores algunas aportaciones concretas que organismos internacionales y OMP han aportado al respecto. Aunque cada vez son más los parlamentos que incluyen contenidos de interés a través de sus medios de difusión, la transparencia implica que esta información sea *“oportuna, precisa y exhaustiva”*, a la vez que *“fácil de entender y utilizar”*<sup>878</sup>.

Entre las herramientas de transparencia que aportan las TIC a los parlamentos se puede distinguir entre las que son puestas en marcha por los parlamentos y que están, por lo tanto, *“institucionalizadas”* (o amparadas en una normativa específica de transparencia), y las que son iniciativas de la sociedad civil. En las primeras se presupone una voluntad de las autoridades parlamentarias de abrir el Parlamento a los ciudadanos y suelen estar recogidas en normativas y reglamentos de funcionamiento de los parlamentos. Las segundas suelen, por un lado, reclamar esta voluntad en los parlamentos que no han dado un primer paso hacia la apertura y, por otro, asegurarse

---

<sup>878</sup> UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, Directrices para sitios web parlamentarios. *Op. Cit.* p. 9

que los parlamentos que lo hacen cumplen con unos mínimos y no se quedan en una mera declaración de intenciones.

## **A.- Experiencias institucionales de transparencia en el ámbito parlamentario**

Dentro de las herramientas de transparencia *institucionales*, esto es, las que son puestas en marcha por los propios Parlamentos, podemos distinguir entre tres tipos: las iniciativas de Open Data parlamentario, los portales de transparencia y la regulación del derecho al acceso a la información parlamentaria. Se trata de tres formas de incorporar elementos de transparencia a la institución parlamentaria que conviene no confundir entre sí. Nos explicamos: contar con un portal de transparencia no implica necesariamente que estemos ante un sistema de Open Data parlamentario (porque los datos no se publican en un formato abierto), o, de la misma manera, podemos encontrarnos con una regulación del derecho de acceso a la información que no incorpora la obligatoriedad de contar con un portal de transparencia. A continuación haremos una breve descripción de cada una de las formas de transparencia institucionales con el fin de explicarlo con más detalle.

### **A1.- Open Data parlamentario**

En el capítulo que dedicamos al concepto de Gobierno Abierto ya explicamos la importancia del “movimiento” de Datos Abiertos (Open Data) para mejorar la transparencia de las instituciones. En las recomendaciones de la Guía del Gobierno Abierto anteriormente mencionada, se recoge como un paso avanzado hacia la apertura del parlamento, la importancia del hecho de que la información que se ponga al acceso del público, esté en un formato de datos abiertos.

Muchos Parlamentos han incorporado los principios del movimiento de datos abiertos a su funcionamiento en lo que se ha denominado “Open Data parlamentario”. PAPAOLI

y GOUSCIOUS<sup>879</sup> realizan un análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO<sup>880</sup>) en la aplicación del Open Data al ámbito parlamentario. Como fortalezas destacan la importancia de que el Parlamento se “abra” compartiendo su información, la publicación de aspectos desconocidos del trabajo de los parlamentarios, y el fomento de la interacción entre representantes y representados. Como debilidades, el Open Data parlamentario ha de resolver el problema de la complejidad de la información legislativa, difícilmente entendible por un público amplio, especialmente en el caso de las leyes que incluyen conceptos técnicos y terminología legal complicada. Junto a este problema se refieren a la oportunidad que supone la apertura de los datos parlamentarios para que la actividad y trayectoria del parlamento se haga más pública y más evidente para los ciudadanos y, por lo tanto, más cercana, ayudando al fortalecimiento de la democracia. Por último, como amenaza para implantar el Open Data en el Parlamento destacan las dificultades a la hora de determinar qué datos se hacen públicos y los responsables de tomar esa decisión.

En definitiva, que el Parlamento “abra” sus datos significa que éstos se encuentran disponibles en un formato abierto que respeta determinados requisitos técnicos y que permite su combinación, reutilización y difusión. Como ya estudiamos, para que se cumplan los requisitos del Open Data, la información debe estar recogida en un formato interoperable. Esto implica que el formato utilizado permita la reutilización de la información para cualquier fin, como el desarrollo de nuevos análisis o la creación de aplicaciones online.

Conviene no confundir el Open Data parlamentario con otras formas o requisitos que implican una actuación de transparencia. Por ejemplo, una web parlamentaria que contenga mucha información en archivos en formato “pdf” no se considera una iniciativa de Open Data al no permitir ese formato la interoperabilidad y reutilización de estos datos. El hecho de que los datos de los parlamentos se faciliten en un formato *reprocesable* tiene importancia en la medida en que permite incrementar el capital

---

<sup>879</sup> PAPAOLI, A., y GOUSCOS, D., “Parliamentary Information Visualization as a Means for Legislative Transparency and Citizen Empowerment?”. En *Journal of eDemocracy*, nº 5 (2), 2013. pp. 174-186.

<sup>880</sup> Proviene de las siglas en inglés “SWOT”: *Strengths, Weaknesses, Opportunities y Threats*.

social de conocimiento de otros beneficiarios como empresas, universidades y organismos de la sociedad civil. Como veremos más adelante al estudiar cómo afecta la colaboración en el Parlamento Abierto, la apertura de datos parlamentarios es un paso necesario para lograr el trabajo conjunto entre el sector público y el privado.

De entre los ejemplos de open data parlamentario podemos destacar, además del que puso en marcha el Congreso de los Estados Unidos, las recientes iniciativas que han llevado a cabo el Parlamento Británico, el Parlamento Escocés y el Senado Italiano. En el caso del Parlamento Británico se ha creado una plataforma<sup>881</sup> que publica los datos del parlamento en formato abierto permitiendo un completo acceso y reutilización de la información. Aunque la mayor parte de estos datos ya eran públicos antes de que existiera esta herramienta, ahora se exponen de una manera más asequible para el usuario, y en un formato<sup>882</sup> que permite una mejor búsqueda, además de, como ya hemos dicho, la posibilidad de ser reutilizados por parte de los usuarios.

Otro ejemplo de Open Data parlamentario del que vamos a hablar es el del Senado italiano. La Cámara Alta Italiana ha creado un portal específico<sup>883</sup> que sirve como punto de acceso directo a los datos del Senado y que constituye la referencia para investigadores, periodistas, y ciudadanos, sobre la información de lo que se propone, debate y vota en la Cámara. La web contiene actualizaciones diarias de información en un formato abierto<sup>884</sup> sobre los aspectos políticos e institucionales del Senado (los proyectos de ley y su proceso, el voto electrónico de la Cámara, los comités, o los grupos parlamentarios).

Por último, podemos destacar la herramienta de Open Data del Parlamento de Escocia<sup>885</sup>. A través de la plataforma se puede acceder a información en el formato de

---

<sup>881</sup> <http://www.data.parliament.uk/>

<sup>882</sup> Entre estos formatos se incluyen ATOM, RDF, XML, JSON, REST, Dublin Core y RDF.

<sup>883</sup> <http://dati.senato.it>

<sup>884</sup> Se pueden realizar consultas a través de un lenguaje de búsqueda con los criterios de valoración SPARQL (lenguaje estándar W3C para la consulta de datos RDR: Resource Description Framework) con el fin de facilitar su conexión con otras fuentes de datos estructurados. <http://dati.senato.it/23>

<sup>885</sup> <https://data.parliament.scot/#/home>

datos abiertos de la actividad parlamentaria habitual (mociones y preguntas, orden del día de las comisiones y la cámaras, peticiones e informes solicitados, etc.). También se puede acceder a datos sobre los miembros del Parlamento (información de contacto, declaración de bienes y de intereses, etc.). Esta herramienta destaca por el uso de API<sup>886</sup>.

## A2.- Los portales de transparencia

Los portales de transparencia son los instrumentos más utilizados por las instituciones para presentar la información que se pone a disposición del público. En el caso de muchos parlamentos esta herramienta se presenta como una opción de navegación denominada como “portal de transparencia”. En otros parlamentos, en cambio, se incluye dentro de la propia web una página dedicada a la transparencia que contiene información sobre la actividad parlamentaria.

El primer ejemplo que vamos a utilizar, aunque no es estricta ni exclusivamente parlamentario, es el portal de transparencia de la Comisión Europea<sup>887</sup> que también es utilizado por el Parlamento Europeo. Planteado como una *“ventana al mundo de las instituciones europeas”*, el portal persigue garantizar que los ciudadanos europeos puedan acceder a la información relativa acerca de cómo las instituciones europeas toman las decisiones, quiénes participan en su elaboración, qué entidades reciben financiación del presupuesto y en base a qué documentos se basa la preparación y la adopción de los actos legislativos<sup>888</sup>. Para el logro de estos objetivos el portal pone a

---

<sup>886</sup> API son las siglas en inglés de *“Application Programming Interface”*. Se trata de una interfaz de programación de aplicaciones: un conjunto de funciones que facilita el intercambio de datos entre dos aplicaciones. Los programas que usan funciones API pueden comunicarse con cualquier otra aplicación de internet que utilice API, lo que permite la actualización automática de información, acceso a bases de datos, etc. Existen cuatro tipos de funciones APIs: el llamado RPC (*“Remote Procedure Calls”*): los programas se comunican a través de procedimiento o tareas); SQL (*“Standar Query Language”*): se trata de un lenguaje de acceso de datos sin procedimientos, que permite el intercambio de datos entre aplicaciones, accediendo a bases de datos comunes; la transferencia de archivos (permite el intercambio de datos enviando archivos entre aplicaciones); y el envío de mensajes.

<sup>887</sup> [http://ec.europa.eu/transparency/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/transparency/index_es.htm)

<sup>888</sup> *“Los ciudadanos europeos tienen derecho a saber cómo preparan esas decisiones las instituciones europeas, quién participa en su elaboración, quién recibe financiación del presupuesto de la UE y en qué documentos se basan la preparación y la adopción de los actos legislativos. También tienen derecho a acceder a esos documentos y a manifestar su opinión, ya sea directa o indirectamente, a través de los intermediarios que les representan”*. *Ibidem*.

disposición de público además del acceso a la legislación y otros documentos de interés, información sobre los beneficiarios de los fondos de la Unión Europea, sobre los comités consultivos<sup>889</sup> y los grupos de expertos<sup>890</sup>.

El Portal incluye como novedad un “Registro de Transparencia” que aporta información sobre qué intereses están representados a nivel europeo, quién representa esos intereses y con qué presupuesto. Se trata de un sistema voluntario, apoyado por una herramienta pública interactiva, creada por el Parlamento Europeo y la Comisión Europea para añadir transparencia al proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, proporcionando a los ciudadanos y las personas que trabajan en las instituciones, información acerca de las organizaciones que participan en la elaboración y aplicación de las políticas europeas<sup>891</sup>. Por medio de este registro se publica la inscripción de la organización que representan los intereses y la actualización de sus datos<sup>892</sup>, que son básicamente, una explicación de quién representa esos intereses, en nombre de quién y con qué presupuesto. A través del registro se puede acceder a mecanismos de alerta y denuncia para que cualquier ciudadano pueda hacer una investigación administrativa sobre la información del registro, o de las posibles infracciones.

---

<sup>889</sup> “En muchos casos, para aplicar la normativa de la UE, la Comisión cuenta con la ayuda de comités compuestos por representantes de los Estados miembros. Este registro recoge información y documentos de referencia relacionados con el trabajo de los comités, incluidos los documentos remitidos al Parlamento Europeo a efectos de información o control (...). Los documentos recogidos en el registro permiten seguir las distintas etapas de una medida de ejecución durante todo su ciclo de vida. Pueden encontrarse la base jurídica y las normas de procedimiento de los comités. El expediente de cada reunión contiene las actas y los documentos de consulta”.  
<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?CLX=es>

<sup>890</sup> Se trata de un registro que persigue ofrecer una visión global de las entidades consultivas que asisten a la Comisión Europea en la preparación de las propuestas legislativas y actos delegados, la aplicación de la legislación y políticas, etc. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>

<sup>891</sup> MARTÍN GRANADOS, I., “El primer informe Anual sobre el Registro de Transparencia del Parlamento y Comisión Europea registra más de 5.500 organizaciones”. En *Revista “El Molinillo” de la Asociación de Comunicación Política (ACOP)*, nº 50, enero de 2013. Disponible en:  
<http://martingranados.es/2013/02/03/el-primer-informe-anual-sobre-el-registro-de-transparencia-del-parlamento-y-comision-europea-registra-mas-de-5-500-organizaciones/>

<sup>892</sup> Las entidades que se someten al registro de la transparencia se clasifican en las siguientes categorías: 1) Consultorías profesionales, bufetes de abogados y consultores que trabajan por cuenta propia; 2) Grupos de presión dentro de las empresas profesionales y comerciales; 3) Organizaciones, plataformas y redes no gubernamentales y similares; 4) Grupos de reflexión, instituciones académicas y de investigación; 5) Organizaciones que representan a las iglesias y las comunidades religiosas; y 6) Organizaciones que representan a autoridades locales, regionales y municipales, así como otros organismos públicos o mixtos. <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

También encontramos ejemplos de portales de transparencia en las webs de parlamentos españoles: además del Congreso<sup>893</sup> y el Senado<sup>894</sup>, otros parlamentos autonómicos han creado su portal, si bien difiere su nivel de transparencia y el acceso y el formato de la información.<sup>895</sup> Es el caso de Andalucía<sup>896</sup>, Cantabria<sup>897</sup>, Aragón<sup>898</sup>, Extremadura<sup>899</sup>, Navarra<sup>900</sup>, La Rioja<sup>901</sup>, Cataluña<sup>902</sup>, Principado de Asturias<sup>903</sup>, Castilla-La Mancha<sup>904</sup>, Canarias<sup>905</sup> y Baleares<sup>906</sup>. En el caso de los parlamentos del País Vasco<sup>907</sup> y Murcia<sup>908</sup> la transparencia se refiere únicamente a la información financiera y económica.

Aunque no sea como tal un portal de transparencia, podemos destacar la iniciativa Zabalik<sup>909</sup> del Parlamento vasco. A través de un sistema gratuito al que cualquier ciudadano se puede suscribir, se recibe información semanal sobre los asuntos que se debaten en el Parlamento vasco. La información que se recibe puede referirse a temas genéricos que se pueden seleccionar, o a asuntos concretos que se escogen de entre una lista asuntos más recientes que se han presentado para el debate en la Cámara. La información solicitada se envía por correo electrónico a través de dos ficheros adjuntos: Uno con la relación de asuntos que han experimentado alguna novedad en los últimos días en su tramitación; el otro con los debates previstos para los próximos días sobre

---

<sup>893</sup> <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Transparencia>

<sup>894</sup> <http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/transparencia/index.html>

<sup>895</sup> Transparencia Internacional ha creado un Índice de Transparencia Parlamentaria que ha analizado las webs de los Parlamentos y que analizaremos al estudiar las herramientas de la sociedad civil. [http://webantigua.transparencia.org.es/ipar/resultados\\_ipar.pdf](http://webantigua.transparencia.org.es/ipar/resultados_ipar.pdf)

<sup>896</sup> <http://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/transparencia/iniciotransparencia.htm>

<sup>897</sup> <https://parlamento-cantabria.es/informacion-general/transparencia-econ%C3%B3mica-financiera>

<sup>898</sup> <http://www.cortesaragon.es/Transparencia.936.0.html>

<sup>899</sup> <http://www.asamblealex.es/transparencia/>

<sup>900</sup> <http://www.parlamentodenavarra.es/inicio/convocatoriascontrataciones/transparencia1.aspx>

<sup>901</sup> <http://www.parlamento-larioja.org/?go=8054f8847815df7f0de1611f952c4ef3fe6c3b5507be0e8987336e678fb4df5dc398dfc6d18e81eba84335bc110e1c0eb0cbeddc94241b79a3e5bb6280f6d8aaac78bf615670e5>

<sup>902</sup> <http://www.parlament.cat/web/transparencia>

<sup>903</sup> <http://www.igpa.es/informacion-economica-y-presupuestaria>

<sup>904</sup> <http://www.cortesclm.es/index.php/portal-de-transparencia>

<sup>905</sup> <http://www.parcn.es/transparencia/economica.py>

<sup>906</sup> <http://www.parlamentib.es/Home/Default.aspx>

<sup>907</sup> [http://www.legebiltzarra.eus/es/informacion\\_economica](http://www.legebiltzarra.eus/es/informacion_economica)

<sup>908</sup> <http://www.asambleamurcia.es/es/transparencia>

<sup>909</sup> [http://www.parlamento.euskadi.net/c\\_que\\_es\\_zabalik.html](http://www.parlamento.euskadi.net/c_que_es_zabalik.html)



esos asuntos. Asimismo, en cada uno de los temas de información solicitados se añade un enlace desde el que se puede acceder la documentación (textos presentados, publicaciones oficiales, plazos, respuestas, informes, debates con sus textos y vídeos, etc.).

CABO destaca el peligro de confundir la transparencia en las instituciones con el mero hecho de tener un portal o un apartado de la web denominado de esta manera, y denuncia la fiebre “portalista”<sup>910</sup> que ha llevado a poner en marcha estas herramientas con fines publicitarios más que con la real disposición (y la efectiva realización) de una apertura de información relevante al público. Por eso es importante, como explica CABO, *“disponer de buenos criterios para medir la calidad de las iniciativas Open Data y para distinguir las operaciones estéticas de los gestos reales hacia una apertura de datos públicos”*<sup>911</sup>.

Una buena forma de contar con “buenos criterios” es establecer los contenidos del portal. Cuando estudiamos las directrices para los sitios webs surgió el contenido mínimo que los parlamentos debían incluir en sus sitios web. En el año 2000 la UIP<sup>912</sup> estableció unas pautas y recomendaciones sobre los contenidos de las páginas web de los parlamentos<sup>913</sup>. En este documento estableció una serie de elementos mínimos que las webs parlamentarias debían contemplar y que podían resumirse en tres aspectos: 1) Información sobre la propia institución: información general sobre la estructura del parlamento; sistema electoral y grupos políticos; procesos y documentos legislativos; el presidente y los vicepresidentes; miembros del parlamento; órganos parlamentarios y publicaciones. 2) Elementos que fomentan la participación ciudadana en la vida

---

<sup>910</sup> *“la fiebre portalista guarda muchas semejanzas con la de los aeropuertos: del mismo modo que alcaldes y presidentes de toda España se apresuraron en levantar grandes obras de infraestructuras aeroportuarias hoy abandonadas, cada institución ha querido hacerse a foto con su propio portal para aparentar transparencia”*. CABO, D., “Civio y el open data”. En RAMOS VIELBA, I., GONZALO, M.A. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. (Coord.), *Parlamentos Abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Fundación IDEAS – Friedrich Ebert Stiftung. Madrid, 2013. p. 62.

<sup>911</sup> *Ibidem*.

<sup>912</sup> En ese momento (abril de 2000) el 57% de los parlamentos nacionales disponía de página web, un total de 101 países.

<sup>913</sup> UIP Guidelines for the Content and Structure of Parliamentary Web Sites, 2000. Disponible en: [www.ipu.org/cntr-e/web.pdf](http://www.ipu.org/cntr-e/web.pdf)

parlamentaria. A este respecto se pueden considerar dos formas de interacción: una activa en la que el ciudadano toma contacto con las cortes y expresa sus ideas o formula sus consultas, y otra pasiva que consiste en que el usuario recibe información sobre el desarrollo parlamentario. Y 3) las herramientas que favorecen el acceso a la información, es decir, que las herramientas de navegación sean de uso sencillo y proporcionen la información de la forma más fácil posible. Además, se establece la información necesaria que debe contener la web: dirección de contacto del webmaster (necesaria tanto para hacer consultas sobre la web –si una página no carga o si lo hace mal, si no se localiza determinada información–, como para sugerir innovaciones tanto en su contenido como en la presentación), aplicaciones de búsqueda dentro de la web (mapa y buscador interno), menús y guías de navegación que permitan al usuario ir de unas páginas a otras sin perder el hilo de su camino, (es decir, que exista la posibilidad de retroceder a la página de inicio directamente sin recurrir al propio icono del navegador o que se mantenga siempre un menú en el mismo sitio para poder acudir a él cuando se quiera cambiar de sección), preguntas frecuentes, lengua (se recomienda que además de la lengua oficial del país se ofrezca la información en otra ampliamente conocida<sup>914</sup>, como el inglés), accesibilidad (que las páginas se puedan descargar fácilmente con navegadores de versiones anteriores, que no contengan elementos como marcos, imágenes o sonidos que ralenticen el proceso de visualización de la información) y actualización (de forma frecuente deben actualizarse los contenidos cambiantes; además debe figurar la fecha de la última actualización de cada página).

En el año 2009 se realizó una revisión de estas directrices con el objetivo de actualizarlas a las nuevas herramientas tecnológicas, reforzar la dimensión de participación e interacción entre la sociedad y el Parlamento y favorecer una cultura de mayor transparencia, apertura y responsabilidad. El producto de esta revisión fue el documento “Directrices para Sitios Web Parlamentarios”<sup>915</sup> en que participó también el Centro Global para TIC en los Parlamentos<sup>916</sup>. Este documento analiza el contenido y la

---

<sup>914</sup> La UIP aconseja que las comunidades bilingües reflejen esta característica disponiendo toda la información en ambas lenguas.

<sup>915</sup> UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. Directrices para Sitios Web Parlamentarios. *Op. Cit.*

<sup>916</sup> El Centro Global para las Tecnologías de la Información y la Comunicación en los Parlamentos es una iniciativa conjunta del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

estructura de los sitios web parlamentarios atendiendo a cuatro áreas: 1) la información general sobre el parlamento; 2) Información específica sobre el trabajo legislativo, de fiscalización y de presupuesto del parlamento, así como de las actividades de las sesiones plenarias y las comisiones; 3) Herramientas para búsqueda de información; y 4) La usabilidad y accesibilidad del sitio.

Por último también nos sirve como referencia el documento de 2010 de la ECPRD (Conferencia Europea de Presidentes de Parlamentos) denominado “*The Hague Rules for parliamentary websites*”. Las conocidas como “Reglas de La Haya” recogen los elementos mínimos<sup>917</sup> que debe tener una página web parlamentaria.

En resumen, basándonos en estos documentos, los portales de transparencia son aquellas herramientas que los parlamentos realizan a través de sus páginas web y en los que la información se estructura a través de cuatro niveles. El primero es el relativo a la información sobre el parlamento: sobre los parlamentarios y los grupos parlamentarios por un lado (funciones, retribuciones, declaraciones de bienes y actividades,

---

(DAES/Naciones Unidas), la Unión Interparlamentaria (UIP) y un grupo de parlamentos nacionales y regionales, establecida en noviembre de 2005 con ocasión de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), celebrada en Túnez. Esta iniciativa tiene dos objetivos principales: 1) reforzar el papel de los parlamentos en la promoción de la Sociedad de la información, a través de la promoción de una legislación relativa a las TIC, a la luz de los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y 2) fomentar el uso de las TIC como medio para modernizar los procesos parlamentarios, aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, mejorando la cooperación interparlamentaria. <http://www.ictparliament.org>

<sup>917</sup> Estos elementos mínimos son: una introducción y una presentación del Parlamento; una información completa sobre las personas que componen el Parlamento y la labor que allí desempeñan (parlamentarios, órganos de gobierno, administración); un acceso íntegro y sin restricciones a toda la documentación publicada; disponibilidad de múltiples canales de acceso incluyendo los motores de búsqueda, streaming, difusión por redes sociales, servicios de alerta y plataformas móviles; múltiples métodos de comunicación con los ciudadanos; y que el diseño permita que sea un sitio web comprensible, usable y accesible. Se entiende que un sitio web parlamentario cumple con esos contenidos si tiene o permite: 1) la capacidad de los ciudadanos para hacer una pregunta, registrar una opinión y recibir una respuesta oportuna de un parlamentario o de la oficina parlamentaria; 2) el texto completo de todos los documentos públicos; 3) un motor de búsqueda para acceder al estado de las iniciativas legislativas en tramitación o que ya han sido tramitadas; 4) un registro de las votaciones; 5) emisión en directo de las sesiones, con vinculación a los órdenes del día; 6) acceso al presupuesto del parlamento; 7) una explicación de la historia, el papel y las responsabilidades del Parlamento; 8) pleno cumplimiento de los estándares de accesibilidad; 9) información, procedimientos y documentos diseñados para involucrar a los jóvenes; 10) información sobre el trabajo de los parlamentarios y su estatus (sueldos, régimen de protección social, etc.); 11) una explicación de la historia, el papel y responsabilidades del parlamento; 12) todos los documentos elaborados de acuerdo a estándares abiertos y accesibles a través de cualquier lugar.

indemnizaciones, régimen de protección social y aseguramiento, correos electrónicos, agendas, subvenciones a los grupos parlamentarios, relación nominal y retribuciones percibidas por el personal de confianza, retribuciones de los asistentes), y, por otro lado, sobre la organización, planificación y organización del patrimonio de la institución parlamentaria (organigrama, relación nominal y retribuciones del personal directivo, relaciones de puestos de trabajo, resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad, oferta pública de empleo, procesos selectivos, planes y programas anuales).

El segundo nivel de la información son los datos con relevancia jurídica. Dentro de este ámbito tenemos la información sobre el funcionamiento de los órganos parlamentarios (normativa, informes, notas o dictámenes, respuestas a consultas planteadas por particulares) y la información sobre la actividad parlamentaria (apertura del registro general, consulta de expediente electrónico, textos de las enmiendas *in voce*, actas y acuerdos de las reuniones de los órganos de las cámaras, bases de datos de precedentes, votaciones de pleno y comisión, información sobre cumplimiento de mociones, emisiones en vídeo, oficina presupuestaria, documentos que acompañan a los proyectos de ley).

El tercer nivel se refiere a las relaciones con los ciudadanos. La web debe contener un buscador, un mapa de la web, ser accesible y reutilizable, etc. Se ha de contar también con una adecuada información y atención al ciudadano (correo de atención al ciudadano, contacto con la oficina de atención). Por último conviene que haya información sobre participación ciudadana (formas de participación si las hubiera, acceso a las direcciones web de los parlamentarios en redes sociales, etc.).

El último nivel es la información económica, financiera y presupuestaria. El Parlamento debe ser transparente en todos lo referente a su funcionamiento económico y presupuestario. Esto supone que estén disponibles los presupuestos del parlamento, las liquidaciones, convenios, relación de bienes inmuebles, importes de los viajes internacionales, becas y premios. También deben ser accesibles los documentos e

información relativos a las contrataciones de servicios del parlamento, lo que supone publicar todos los contratos con su objeto, duración, importe de licitación y de adjudicación y el procedimiento, las actas de las mesas de contratación, el porcentaje en volumen presupuestario de los contratos adjudicados, número de vehículos oficiales, etc.

### **A3.- Derecho de acceso a la información parlamentaria**

La regulación del derecho de acceso a la información parlamentaria supone establecer los mecanismos a través de los cuales se pueden solicitar estos datos y la respuesta que el Parlamento debe dar. Se trata, por lo tanto, de la regulación de la transparencia pasiva, es decir, establecer los requisitos para que el parlamento responda a las demandas de información.

Hay diversas formas de regular este acceso a la información parlamentaria. Se puede hacer desde el enfoque general, que supone contar con una ley de acceso a la información pública que afecta al resto de organismos del Estado. Otra manera consiste en aplicar un enfoque sectorial (en sectores o áreas de intervención específica). Para el caso que nos ocupa sería a través de una normativa específica sobre el libre acceso a la información parlamentaria.

Sea cual sea la forma en la que se garantice este derecho de acceso a la información parlamentaria, podemos establecer los siguientes elementos mínimos que debe regular esta normativa:

- 1) Establecer que el Parlamento sea un sujeto obligado o sujeto pasivo (a través de uno de sus departamentos) de este derecho y, por lo tanto, imponer el deber de proveer la información acerca de sus actividades.

- 2) Determinar quién puede acceder a la información, es decir, los sujetos activos. En general este derecho corresponderá a cualquier persona<sup>918</sup>.
- 3) Establecer el contenido de la información mínima que los parlamentos deben publicar sin necesidad de una petición expresa (la transparencia activa). Que exista determinada información que no dependa de una solicitud expresa (información de oficio), lo que simplifica las peticiones y las respuestas.
- 4) Concretar el catálogo de excepciones al acceso a la información. O lo que es lo mismo: qué tipo de información parlamentaria no debe ser publicada. Regular este aspecto con acierto es importante pues si el listado de excepciones es amplio y variado como explican ACKERMAN y SANDOVAL puede “anular el espíritu de la ley de acceso a la información”<sup>919</sup>.
- 5) Regular el procedimiento administrativo para solicitar la información: gratuidad del acceso, si es necesario identificación o no, etc. Conviene que las leyes concreten la forma de acceder a la información pública si se debe permitir la solicitud verbal, escrita o electrónica, etc.
- 6) Establecer la supervisión y control de la ejecución de la ley: supone establecer las competencias y los mecanismos de fiscalización para que la ley se cumpla<sup>920</sup>. Para ALCÁNTARA SÁEZ y GARCÍA MONTERO<sup>921</sup> los mecanismos más habituales son tres: 1) la revisión por parte del Poder Judicial; 2) la creación de una comisión especial para el seguimiento de este derecho; y 3) que sea una responsabilidad del Ombudsman (defensor del Pueblo o similar).

---

<sup>918</sup> La utilización del término persona es de mayor amplitud que “ciudadano”. Esto implica no es necesario ser ciudadano del Estado para poder formular solicitudes de acceso.

<sup>919</sup> ACKERMAN, J.M. y SANDOVAL-BALLESTEROS, I.E., “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”. En *Administrative Law Review*, nº 58, 2006. Washington. p. 28.

<sup>920</sup> Si no se concretan medidas de supervisión para vigilar que la ley se desarrolle se corre el peligro de que estas normas se conviertan en “letra muerta, dado que las inercias en la burocracia típicamente caminan en contra de la implementación de la apertura”. *Ibidem*. p. 30

<sup>921</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, M. y GARCÍA MONTERO, M., *¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 2013. p. 11.

Además de estos elementos, NAVA GOMAR, LUNA PLA y VILLANUEVA<sup>922</sup> aportan otros aspectos en la regulación de este derecho, como el elenco de definiciones<sup>923</sup>, los criterios de interpretación<sup>924</sup>, las versiones públicas<sup>925</sup>, el principio de máxima publicidad<sup>926</sup> y de prueba de daño<sup>927</sup>, fijar un periodo de reserva de la información, garantizar la protección de los datos personales<sup>928</sup>, catálogo de responsabilidades en las que incurren los servidores públicos que las incumplan, etc.

Junto a estos elementos, estos autores toman como referencia el Parlamento Europeo para establecer unos indicadores mínimos del derecho de acceso a la información parlamentaria: 1) Sesiones abiertas del Pleno; 2) Sesiones abiertas de comisiones y comités; 3) Disponibilidad de registros parlamentarios e iniciativas de ley; 4) Registros de votos y de asistencia; 5) los sistemas de rendición de cuentas y resultados. Estos indicadores vienen a ser el contenido mínimo que una ley de acceso a la información del parlamento debe regular y establecer para llegar a hacer posible la transparencia parlamentaria.

---

<sup>922</sup> NAVA GOMAR, S., LUNA PLA, I. y VILLANUEVA, E., *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria/ The Right to Access Parliamentary Information*. H. Cámara de Diputados - LIX Legislatura - Libertad de Información-México A.C. - Instituto Iberoamericano del Poder Legislativo A.C. – Porrúa. México D.F., 2006. Disponible en: [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/der\\_acc\\_inf\\_pub.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/der_acc_inf_pub.pdf)

<sup>923</sup> se pretende que dentro del análisis de los diversos artículos se precisen las definiciones de manera clara y precisa. Contar con un catálogo de definiciones que permita entender la lógica jurídica de la forma en que deben aplicarse los conceptos que se contemplan en la misma.

<sup>924</sup> Se refiere a tres aspectos importantes: 1) establecer los tratados y convenios internacionales como referentes de interpretación; 2) facultad del órgano garante de interpretar la ley en el ámbito de su exacta observación; 3) en la interpretación que se realice favorecer el principio de publicidad de los sujetos obligados.

<sup>925</sup> El hecho de que se restrinja información no impide que se pueda publicar una versión pública en la que se protejan datos sensibles.

<sup>926</sup> Implica que todo sujeto obligado ponga a disposición del público toda la información que posee.

<sup>927</sup> Se garantiza el principio de máxima publicidad cuando la autoridad a la hora de establecer que una información es de acceso restringido fundamente y motive con base en el principio de prueba de daño de tres partes...se valoran los siguientes elementos: la información está en un supuesto de excepción; la publicación de los datos puede amenazar un interés público protegido por la ley; el daño producido al publicar la información es mayor que el interés público de conocer la información de relevancia.

<sup>928</sup> También conocido como “Habeas Data” es la tutela de los datos personales en el ejercicio del derecho a la privacidad de las personas, así como los mecanismos para la corrección o supresión de la información de carácter personal.

## **B.- Herramientas de transparencia y monitorización de la sociedad civil**

Como decíamos al comienzo de este epígrafe, las herramientas que hemos estudiado hasta ahora suponen un compromiso de la propia institución parlamentaria por aplicar la transparencia en su funcionamiento. Junto a estas iniciativas, que hemos denominado como *institucionales*, hay otro conjunto de herramientas y aplicaciones que proceden de organizaciones de la sociedad civil. Nos estamos refiriendo al papel de las asociaciones civiles que persiguen el seguimiento de la actividad parlamentaria, también conocidas como Organizaciones de Monitorización Parlamentaria (OMP), y que ya hemos estudiado en el capítulo 4.

El objetivo de las OMP es, a través del control sobre los parlamentos, impulsar la comunicación bidireccional entre representantes y representados, acercar el parlamento al ciudadano y, en definitiva, reforzar el sistema representativo. Estas iniciativas entienden que la apertura parlamentaria es esencial para el fortalecimiento de la democracia al ser el Parlamento el centro de la representación de la soberanía popular. Como explica GUTIERREZ FRAILE, *“las formas tradicionales de rendición de cuentas política y burocrática que se dan en los parlamentos, como los controles intragubernamentales o las elecciones, muestran tener un alcance y una efectividad cada vez más limitados y son percibidas como opacas e insuficientes por la ciudadanía”*<sup>929</sup>.

Hacer mención de todas las herramientas que las OMP han puesto en marcha para lograr la transparencia parlamentaria supondría confeccionar una lista excesivamente extensa para nuestro estudio. Conviene tener en cuenta que son más de 200<sup>930</sup> las OMP que se ocupan de dar seguimiento a la actividad de los parlamentos. Por este motivo, vamos destacar sólo las más relevantes estableciendo seis categorías.

---

<sup>929</sup> GUTIÉRREZ FRAILE, A., “Impacto de la actividad parlamentaria en la lucha contra la pobreza”. En RAMOS VIELBA, I., GONZALO, M.A. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. (Coord.), *Parlamentos Abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Fundación IDEAS – Friedrich Ebert Stiftung. Madrid, 2013. p. 75.

<sup>930</sup> *Ibidem*. p. 29.



Además de las ya mencionadas “theyworkforyou.com” o “mysociety”<sup>931</sup> podemos mencionar las siguientes iniciativas de transparencia parlamentaria. En primer lugar podemos destacar una serie de herramientas de monitorización de la actividad de los parlamentarios:

- VoteWatch.eu<sup>932</sup>: expone los datos de asistencia de los eurodiputados al Parlamento Europeo, sus intervenciones y realiza comparativas. A través de la web se recogen los datos de asistencia, voto y actividad de los parlamentarios con el fin de ofrecer una visión completa de las actividades del Parlamento Europeo y Consejo de Europa, y facilitar así una mejor comprensión de la política de la Unión Europea.
- Mep Ranking.eu (“Members of European Parliament”)<sup>933</sup>: se trata de una iniciativa similar a la anterior. En la misma línea de monitorización, desarrolla estudios comparativos y establece “rankings” de cada uno de los parlamentarios, analiza sus intervenciones, etc.
- RegardsCitoyens.org<sup>934</sup>: es un movimiento francés que ha desarrollado dos iniciativas de monitorización de los parlamentarios denominadas “NosDéputés.Fr” y “NosSénateurs.Fr”.
- Quehacenlosdiputados.net<sup>935</sup>: iniciativa española que contiene información y datos para seguir el trabajo de los 350 diputados del Congreso. Además de información sobre la trayectoria profesional y política de los parlamentarios, y otros datos personales públicos (como la declaración de bienes y rentas y sus actividades), se puede acceder a las iniciativas presentadas por cada parlamentario, las comparecencias en Pleno y comisión, y las votaciones en el Pleno. Cuenta también con un canal de información en el que se incluye la

---

<sup>931</sup> Fueron mencionadas en el epígrafe 4.4.4 de este trabajo de investigación.

<sup>932</sup> <http://www.votewatch.eu/>

<sup>933</sup> <http://www.mepranking.eu/>

<sup>934</sup> <http://www.nosdeputés.fr/>, <http://www.nossenateurs.fr/>, <http://www.regardscitoyens.org/>

<sup>935</sup> <http://quehacenlosdiputados.net/quienes-somos>

agenda parlamentaria (con enlaces a los documentos de trabajo), información de las sesiones parlamentarias que han elaborado los medios de comunicación, y materiales didácticos sobre el funcionamiento del Congreso y el trabajo de los diputados.

- Openpolis.it<sup>936</sup>: se trata de una iniciativa italiana a través de la cual se permite el libre acceso a la información pública sobre los candidatos políticos, representantes electos, y la actividad legislativa. La información que se utiliza se obtiene de los sitios web del gobierno italiano. En la propia web se ofrece el instrumento “openparlamento”<sup>937</sup> con actualizaciones diarias sobre el trabajo parlamentario y la posibilidad de realizar un seguimiento específico sobre una materia o representante e, incluso, intervenir en foros creados para algunos temas.

El segundo tipo de herramientas lo forman aquellas que proponen el trabajo en red junto con otras OMP para favorecer la transparencia parlamentaria. Algunos ejemplos son:

- Ágora<sup>938</sup>: se trata de un portal para el desarrollo parlamentario que pone en relación a parlamentarios, equipos de trabajo de los parlamentos, académicos y otras organizaciones de la Sociedad civil compartiendo recursos, noticias y materiales de apoyo. La plataforma persigue tres objetivos: servir de centro de información y conocimientos sobre el desarrollo parlamentario, promover un trabajo colaborativo en las actividades del parlamento, y consolidar una red de OMP que colaboran en el fortalecimiento del parlamento.
- “OpeningParliament.org”: es un foro que persigue conectar las OMP cuya principal aportación fue la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria a la que nos hemos referido anteriormente.

---

<sup>936</sup> <http://openpolis.it/>

<sup>937</sup> <http://parlamento17.openpolis.it/>

<sup>938</sup> <http://www.agora-parl.org/>

- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa<sup>939</sup>: esta plataforma reúne a 22 organizaciones de la sociedad civil de más de 11 países latinoamericanos y les vincula y compromete en la promoción activa de la transparencia parlamentaria.

Como tercera categoría podemos mencionar aquellas herramientas que realizan un seguimiento de la actividad legislativa. Se diferencia de las anteriores en que ponen el acento en la legislación que es aprobada en el Parlamento, más que en el trabajo que realizan los parlamentarios. Destacamos las siguientes:

- Iniciativa chilena “ciudadano inteligente”<sup>940</sup>: a través de esta web se da a conocer de forma accesible el proceso de elaboración de las leyes.
- Opencongress<sup>941</sup>: permite que cualquier persona pueda hacer un seguimiento de la labor legislativa. Se trata de un proyecto gestionado por Sunlight Foundation<sup>942</sup>.

En cuarto lugar, existen herramientas que realizan un seguimiento sobre la coherencia de las promesas políticas de los partidos y su cumplimiento posterior en las decisiones adoptadas en el Parlamento. Podemos destacar dos:

- Fairpolitics.nl<sup>943</sup>: en esta web se analiza la coherencia de las políticas adoptadas por los parlamentos. Se confrontan las promesas de los partidos con las medidas adoptadas y se da la opción a los ciudadanos de escribir a los representantes.
- Poletika.org<sup>944</sup>: es una herramienta de vigilancia de compromisos políticos que se ocupa de dar seguimiento de las promesas electorales y los programas de los partidos políticos.

---

<sup>939</sup> <http://www.transparencialegislativa.org/>

<sup>940</sup> <http://ciudadanointeligente.org/#header>

<sup>941</sup> <https://www.opencongress.org/>

<sup>942</sup> <http://sunlightfoundation.com/>

<sup>943</sup> [http://www.fairpolitics.nl/over\\_fair\\_politics/wat-is-fair-politics](http://www.fairpolitics.nl/over_fair_politics/wat-is-fair-politics)

<sup>944</sup> <http://www.poletika.org/es/#landing>

En quinto lugar existen herramientas que inciden en el control sobre el parlamento en una materia específica. Podemos destacar las siguientes:

- “Proyecto Avizor”<sup>945</sup>: realiza un seguimiento de la actividad parlamentaria en lo que se refiere a la lucha contra la pobreza.
- “Retórica parlamentaria”<sup>946</sup>: a través de esta herramienta se presenta una visualización interactiva de los principales temas sobre los que los parlamentarios brasileños han intervenido. Esta visualización se realiza a través de un formato gráfico fácilmente entendible y que facilita el seguimiento por parte del usuario<sup>947</sup>. Aunque “Retórica parlamentaria” surgió a iniciativa del Parlamento brasileño, lo incluimos como una herramienta de la sociedad civil al surgir de un “hackathon”<sup>948</sup> organizado en dicho parlamento en el que colaboraron los taquígrafos y estenotipistas de la Cámara.

Por último, en sexto lugar están los informes que impulsan la transparencia y la apertura parlamentaria. En ocasiones, el trabajo en red de las OMP da lugar a declaraciones conjuntas y compromisos acerca de los sistemas de evaluación de la transparencia en el Parlamento. Además de la ya mencionada “Declaración de Transparencia Parlamentaria”, o la Alianza para el Parlamento Abierto destacamos las siguientes:

- Índice de Transparencia Parlamentaria (IPAR)<sup>949</sup>. A través de esta herramienta se mide -a través de ochenta indicadores- el nivel de transparencia<sup>950</sup> de los 19

---

<sup>945</sup> <http://unmundosalvadorsoler.org/avizor/>

<sup>946</sup> <http://retorica.labhackercd.net/dashboards/556c67d4986c856f65dba114>

<sup>947</sup> La web pone a disposición del usuario un gráfico que utiliza círculos que representan los temas tratados en las intervenciones parlamentarias. El tamaño de los círculos depende del número de intervenciones que el tema ha suscitado: a mayor número más grande es el círculo. Dentro de estos círculos temáticos, se puede visualizar los parlamentarios que intervinieron en ese debate y acceder a sus datos, sitio personal y a la posibilidad de dirigirles mensajes.

<sup>948</sup> Suele denominarse “hackathon” a un encuentro de programadores para trabajar de forma colaborativa en el desarrollo de un software específico. Desarrollaremos el concepto al estudiar el principio de colaboración en el Parlamento.

<sup>949</sup> Se trata de una herramienta realizada por la Transparencia Internacional. <http://transparencia.org.es/indice-de-los-parlamentos-ipar/>

<sup>950</sup> Las seis Áreas de transparencia que se evalúan en el IPAR son las siguientes: a) Información sobre el Parlamento, b) Información sobre el funcionamiento y la actividad parlamentaria, c) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad, d) Transparencia económico-financiera, e) Transparencia en las contrataciones de servicios, obras y suministros, e) Indicadores nueva Ley de Transparencia. Con la aplicación de este Índice cada Parlamento obtiene una puntuación individual, surgiendo así un Ranking o Clasificación del

parlamentos existentes en España. Conviene precisar que en este Índice sólo se valora si la información requerida está o no disponible, pero no se evalúa la calidad de la información ni tampoco la calidad de la gestión de las instituciones<sup>951</sup>.

- Informe de Kohovolit.eu<sup>952</sup>: esta organización checa ha realizado un estudio sobre la forma en que se ofrecen los datos de las votaciones en los plenos de los parlamentos del mundo, junto con la apertura de datos a las OMP. El estudio, que recoge los datos de 283 parlamentos de 200 circunscripciones, llega a la conclusión de que no es frecuente saber qué votan los parlamentarios pues sólo un 31% de los parlamentos analizados (90 de 283) publican algún resultado de los resultados de la votación en el Pleno. También se analiza la forma en que se comparte esa información.
- Índice Latinoamericano de transparencia legislativa<sup>953</sup>: promovido e impulsado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, mediante este índice se proponen una serie de requisitos mínimos que sirvan de referencia para conocer los avances en los niveles de transparencia de los parlamentos de

---

nivel de transparencia de los 19 Parlamentos. Los indicadores que se utilizan para la evaluación tratan de abarcar así los aspectos informativos más importantes que se estima debe ofrecer a la ciudadanía una institución parlamentaria”. El Parlamento que ha obtenido la mayor puntuación ha sido el de Cantabria, seguido por el de Navarra, y por el Senado de España. Estos tres Parlamentos han obtenido una puntuación superior a 80 sobre 100. A nivel de valoración global, hay dieciséis Parlamentos que han superado los 50 puntos sobre 100, quedando sólo tres instituciones parlamentarias por debajo del umbral del Aprobado. Además, seis Parlamentos han obtenido una calificación de Notable, y uno, el de Cantabria, de Sobresaliente. Por otra parte, el nivel de dispersión entre las puntuaciones finales ha sido alto, ya que entre el primero y el último Parlamento del ranking hay una diferencia de 56 puntos porcentuales. En lo relativo a las seis Áreas de transparencia evaluadas, sólo una de ellas, la Transparencia económica-financiera, presenta una media de Suspenso (49’2), mientras que en tres Áreas la nota media es de Aprobado: Transparencia en las contrataciones de servicios (51’2), Indicadores de la nueva Ley de Transparencia (58’6) y Relaciones con los ciudadanos y la sociedad (63’2), alcanzando una nota media de Notable en las dos áreas restantes: Información sobre el Parlamento (73’2) e Información sobre el funcionamiento y la actividad parlamentaria (81’4).

[http://webantigua.transparencia.org.es/ipar/objetivos\\_ipar\\_2013.pdf](http://webantigua.transparencia.org.es/ipar/objetivos_ipar_2013.pdf)

<sup>951</sup> Como los propios autores del IPAR explican desde Transparencia Internacional se trabajan otras herramientas similares (índices para medir la transparencia de otras instituciones públicas) del mismo modo: no entran a valorar el contenido ofrecido, sino tan sólo si es o no publicado.

<sup>952</sup> <http://kohovolit.eu/en>

<sup>953</sup> <http://www.transparencialegitativa.org/publicacion/indice-latinoamericano-de-transparencia-legislativa/>

los países latinoamericanos. El análisis de los 9 parlamentos evaluados se realiza en función de cuatro aspectos: normatividad (existencia de normativa relativa a transparencia legislativa), labor del congreso o asamblea (existencia de medios de publicidad para dar a conocer la actividad del parlamento; también del control político y la elección de autoridades), presupuesto y gestión administrativa (publicación de la gestión de recursos financieros y humanos), y mecanismos de participación, atención ciudadana y rendición de cuentas. A su vez, cada una de estas dimensiones cuenta con una serie de indicadores basados en la Declaración de Transparencia Parlamentaria.

- Diagnóstico sobre el Parlamento Abierto: al que nos hemos referido en el capítulo anterior, y que nos ha servido para la construcción del concepto de Parlamento Abierto.

### 5.3.2.- La influencia de la transparencia en las funciones del Parlamento Abierto

Realizado ya el resumen de las principales herramientas de transparencia en el Parlamento, vamos a proceder al análisis de cómo las TIC, a través de este principio, influye e incide en las funciones parlamentarias. Esta tarea supone estudiar este impacto tecnológico tanto sobre las funciones tradicionales, como sobre las nuevas funciones que hemos descrito en el apartado 5.1.2.

#### **A.- Las nuevas funciones del Parlamento Abierto como consecuencia de la transparencia parlamentaria**

Bajo nuestro punto de vista, la aparición de las nuevas funciones parlamentarias es una consecuencia de la aplicación de los principios del Gobierno Abierto al Parlamento, pero de manera especial, en el caso de la transparencia. Hasta el punto que no es que la transparencia influya en las nuevas funciones descritas (como la función de

comunicación, de rendición de cuentas, o de fomento de la participación) sino que es la causa directa de su existencia.

Sin transparencia no hay comunicación posible, al menos, en el sentido en el que hemos explicado el contenido de la función de comunicación parlamentaria. La transparencia se desarrolla tanto mediante la transmisión de información, como a través de la comunicación entre ciudadanos y representantes. De esta forma, transparencia y comunicación van de la mano: no pueden separarse, especialmente si tenemos en cuenta el aspecto pedagógico de la función de comunicación.

Por otro lado, la transparencia se orienta, y así se puede comprobar en los portales y en las demandas realizadas desde las OMP, a permitir y facilitar la participación, por lo que entendemos también incluida ahí la función de fomento de la participación. Del anterior estudio de las herramientas de transparencia, tanto de las institucionales, como de las que proceden de la sociedad civil, es frecuente observar cómo en su evolución y desarrollo muchas terminan incorporando a los servicios que ofrecen, la posibilidad de intervenir sobre el parlamento, o sobre el parlamentario, en alguna manera. Sin que sea un objetivo predeterminado el fomento de la participación, la transparencia acaba llamando a la participación, de forma que esta función está muy presente a la hora de hacer abierto el Parlamento.

Por último, la función de rendición de cuentas del Parlamento no es posible sin la transparencia. Es más, podemos decir que la transparencia no aporta valor por sí misma si no culmina o tiene relación con la rendición de cuentas o “*responsivness*”. GASCÓ<sup>954</sup> defiende esta idea cuando argumenta que la transparencia privilegia una condición informativa mientras que la rendición de cuentas implica la presentación de evidencias que llevan a argumentar la justificación del ejercicio de la autoridad o la responsabilidad asignada. Y establece cuatro condiciones para que la transparencia resulte en una mayor

---

<sup>954</sup> GASCÓ-HERNÁNDEZ, M., *Redes sociales, transparencia y gobierno abierto en Cataluña*. Generalitat de Catalunya. Barcelona, 2014. Disponible en: <http://www.esade.edu/research-webs/esp/igdp/investigacion/proyectos/proyecto-calidad-democratica>.

rendición de cuentas: 1) que la información esté disponible (la institución se abre); 2) que esta información llegue a su público objetivo; 3) que este público objetivo sea capaz de procesar estos datos y tomar una decisión al respecto; y 4) que los responsables de las instituciones públicas puedan ser sancionados en el caso de no responder a esas reacciones ciudadanas<sup>955</sup>.

Como vimos, otro de los aspectos de la rendición de cuentas del Parlamento tiene que ver con la evaluación legislativa. La transparencia actúa sobre esta función facilitando el acceso a la información del proceso de evaluación legislativa que pueda llevar a cabo el Parlamento. Como dijimos, la institucionalización de un procedimiento de evaluación legislativa dependerá de cada parlamento<sup>956</sup>. En el caso de que la evaluación se considere una atribución parlamentaria (como es nuestra opinión), la transparencia puede operar en diversas etapas del proceso evaluativo.

La primera aportación de la transparencia al proceso evaluativo es que contribuye a difundir y dar a conocer de forma enfocada su comienzo y puesta en marcha. Esto supone incluir en esa difusión el detalle de las formas de participación que, como veremos, requiere una promoción enfocada (dirigida a los grupos de interés que representan los colectivos afectados por esa legislación). Esto implica priorizar la difusión de la actividad evaluativa sobre los grupos afectados por la normativa, las empresas que tiene relación con ese sector, etc. Si se trata de una ley cuya tramitación estuvo abierta a la participación ciudadana digital, puede incluirse en este momento a los mismos grupos que participaron, aunque debe primar, a nuestro juicio, la

---

<sup>955</sup> *“la transparencia sólo es útil si resulta en una mayor rendición de cuentas y, por tanto, si permite que los ciudadanos tomen decisiones que premien o sancionen a sus representantes políticos en función de cómo han ejercido realmente sus responsabilidades”*. GASCÓ-HERNÁNDEZ, M., “Qué es el Gobierno Abierto...”. *Op. Cit.* p. 19.

<sup>956</sup> Conviene recordar que la evaluación legislativa no es una función atribuida en exclusiva al parlamento. En este trabajo de investigación consideramos que las exigencias que conllevan las TIC hacia las instituciones políticas implican su necesario desarrollo. OSÉS ABANDO explica cómo se puede hacer a través de “mandatos de evaluación” que pueden ser concretos (ley por ley en los que se obliga en tiempo y forma para que el Gobierno remita un informe que sea debatido en la Cámara y que cuente con aportaciones de los sectores implicados) o bien genéricos mediante la introducción de un Reglamento parlamentario que contiene una previsión evaluatoria general. En los casos en que se tratara de una función parlamentaria puede articularse de diversas maneras. Por otro lado es infrecuente que se evalúen todas las leyes aprobadas, y tampoco sería posible dados los escasos recursos con los que suelen contar los parlamentos. OSÉS ABANDO, J., “Evaluación legislativa y Parlamento”. *Op. Cit.* p. 66.



representación de aquellos colectivos directamente afectados por la ley que se evalúa (hayan sido o no convocados en el proceso de participación legislativa).

En segundo lugar, debe hacer transparente (esto es accesible para todos) el proceso de evaluación en la misma forma que el procedimiento legislativo. Esto significa trasladarlo a los medios de difusión parlamentarios mediante un lenguaje entendible. Lo que implica que la transparencia puede hacer accesible esta participación ciudadana en el proceso de evaluación.

Es importante destacar que el proceso de evaluación difiere en muchos aspectos del proceso de elaboración de las leyes. En la evaluación no hay deliberación ni negociación alguna, no se opta por una entre varias alternativas, ni se parte de una determinada definición de un problema. La evaluación persigue conocer los efectos de una ley que se ha aplicado y comparar este resultado con los objetivos propuestos. Estamos, por lo tanto, ante un proceso mucho más sencillo y más lineal que el legislativo, por lo que el conocimiento del público de cómo discurre la evaluación es sensible principalmente al momento de la participación extraparlamentaria y, por supuesto, a su resultado. Entendemos que el resto de fases del proceso de evaluación que el Parlamento puede establecer (discusión de los expertos) no necesitan ser accesibles al público en cuanto que su resultado final quedará expresado en el informe final de la evaluación. Por lo tanto el Parlamento, como titular de la función evaluadora, deberá establecer cuidadosamente los requisitos de transparencia sin confundirlos con los de la participación. Por ejemplo, no mencionamos la necesidad de la *traducción* en este caso, porque la principal aportación ciudadana que puede hacerse en la evaluación no es tanto una contribución técnica o el planteamiento de una determinada solución, como la impresión del sentir general que ha producido la aplicación de una determinada ley.

En tercer lugar, la transparencia facilita que se dé a conocer el resultado de la evaluación. A nuestro entender, además de facilitar el acceso al informe de evaluación, conviene que éste haga referencia al impacto, eficacia y aplicación que el proponente de la ley se puso como objetivos. Es decir, la inclusión de referencias objetivas, como

indicadores verificables fijados de antemano es una buena forma de que el parlamento realice una evaluación de las leyes que suponga, a su vez, una rendición de cuentas ante los ciudadanos. Así, la transparencia permite que el público conozca el resultado del informe de evaluación de forma entendible y asequible a la preparación de un ciudadano corriente. Los procesos de evaluación suelen culminar con un informe en el que se recogen los resultados obtenidos por la materia evaluada. Al ser la ley en este caso, se valora en función de su aplicación, impacto y eficacia. Junto al resultado, también se hacen unas recomendaciones para mejorarla. En la medida en que con carácter previo a la aprobación de la ley los proponentes hayan establecido referencias objetivas de los logros de esta, será más sencillo realizar el proceso evaluativo. De esta manera el traslado de la evaluación a la sociedad podrá hacerse sin que medie adaptación alguna.

En resumen la aplicación de la transparencia al control evaluativo del Parlamento consiste en dar a conocer el público el comienzo del proceso, facilitar la participación en el mismo y trasladar a la sociedad su resultado.

Por todo lo anterior, vamos a tratar con más detalle la influencia sobre las funciones tradicionales que son afectadas por la transparencia. Como veremos, estas funciones se pueden ver reforzadas por los elementos que incorpora la transparencia. En el último epígrafe de este capítulo propondremos una serie de reglas orientativas (un marco de referencia) para lograr que esa aplicación tecnológica no altere la esencia de las funciones parlamentarias.

## **B.- La transparencia en la función legislativa**

La transparencia como principio del Gobierno Abierto consistía, básicamente, en que la información de los asuntos públicos pertenecía a los ciudadanos y cómo pasaba a ser un activo en manos de éstos. Así planteada, la transparencia partía de un derecho de acceso a la información que terminaba suponiendo un principio activo (una llamada a hacer) para los ciudadanos.

Si aplicamos estas ideas a la función legislativa podemos decir que la información parlamentaria que se comparte con los ciudadanos y con la sociedad civil es aquella que les puede servir para diversos fines: realizar contribuciones a través de las formas establecidas por el derecho, ejercer presión sobre los representantes o, simplemente, formarse un juicio político de cara a las siguientes elecciones. De esta forma, la transparencia en el Parlamento se presenta como una nueva forma de entender las relaciones entre y el ciudadano y su participación en la toma de decisiones<sup>957</sup>.

En este epígrafe no vamos a hablar de lo que el ciudadano puede hacer con la información que el parlamento ponga a su disposición. Sobre este asunto trataremos al explicar el principio de participación en las funciones parlamentarias. Más bien, vamos a explicar cómo se despliega la transparencia en la función legislativa y explicar las herramientas que pueden utilizarse para ello. Y para hacerlo, el método que vamos a utilizar es analizar las fases del propio proceso legislativo: desde que se propone una ley hasta que se aprueba o, si es el caso, se evalúa por el parlamento.

Como sabemos, la ley surge de un proceso de análisis, redacción, debate, negociación y aprobación de un proyecto de ley presentado en sede parlamentaria. Así, la transparencia en la función legislativa del Parlamento se concreta a través de los diversos niveles de ese proceso que, en conjunto, responden a las siguientes preguntas: ¿sobre qué se legisla?, ¿qué se propone?, ¿de quién parte la iniciativa legislativa?, ¿cómo ha sido la deliberación?, ¿qué efectos ha tenido?, etc. En la medida en que la institución parlamentaria sea capaz de dar respuesta a estas preguntas a través de sus medios de difusión, y en especial de las TIC, y de hacerlo de forma accesible y entendible por el ciudadano, podemos decir que existe transparencia en la función legislativa.

---

<sup>957</sup> LÓPEZ GUERRA al hablar de la posible “agregación de intereses” en el ámbito parlamentario explica que esto requiere notables reformas de estructura y funcionamiento que consistirían en “*maximizar la publicidad parlamentaria, convirtiendo al Parlamento (...) en foro de expresión, y si es posible de concertación de intereses concretos afectados por las normas en discusión*”. LÓPEZ GUERRA, L., “Organización y funcionamiento del Parlamento del Futuro”. *Op. Cit.* p. 41.

Indudablemente, muchas de las exigencias de información que vamos a mencionar forman parte del principio de publicidad del procedimiento legislativo. Conviene recordar, como explicamos en su momento, que la transparencia trasciende la publicidad al propiciar un comportamiento proactivo por parte del Parlamento en la difusión de sus actividades. En otras palabras: es distinto que una información esté disponible para el que la solicite o el que la busque de forma adecuada, a que sea la propia institución parlamentaria la que se preocupe, entre sus funciones, de dar a conocer sus actividades y facilitar que se difunda el contenido de las mismas. Las TIC, por tanto, facilitan y mejoran la transparencia pasiva pero son condición necesaria para transparencia activa<sup>958</sup>.

El principio de transparencia en la función legislativa del parlamento se aplica, como hemos explicado, sobre cuatro niveles: información sobre la iniciativa legislativa, sobre el contenido de la propuesta, las fases del procedimiento, y la discusión en el pleno y la votación. Veamos cada una de ellas.

**1.- Información sobre la iniciativa legislativa:** el primer nivel de la transparencia se refiere a la información sobre la iniciativa legislativa. El Parlamento debe dar a conocer quién ha presentado una determinada propuesta legislativa, los motivos que se aducen para hacerlo, y la forma en que se va a tramitar (sólo en el caso de que se trate, por ejemplo, de una iniciativa legislativa popular o una proposición de ley).

Con respecto a la información de quién presenta una iniciativa, el principio de transparencia puede poner a disposición del público información de interés sobre el sujeto del que parte la iniciativa legislativa: sea un representante, un grupo parlamentario, o una asociación o colectivo que ha promovido una iniciativa popular, etc. El mismo registro que utilicen los parlamentos para recoger estos datos puede incluirse en las webs parlamentarias<sup>959</sup>.

---

<sup>958</sup> Sobre la distinción entre transparencia activa y pasiva se trató en el capítulo anterior.

<sup>959</sup> Al estudiar las herramientas de participación analizaremos la Iniciativa Ciudadana Electrónica (ICE). En esta herramienta de participación para poder presentar propuestas la Comisión Europea requiere información sobre las fuentes de financiación utilizadas por los organizadores. Esta información se publica

Incluir los motivos por los que se presenta la propuesta no responde estrictamente a una necesidad jurídica, ni afecta al funcionamiento parlamentario. Sin embargo, tiene una finalidad política y educativa que contribuirá al acercamiento de la institución parlamentaria a los ciudadanos. El hecho de que deban aducirse motivos para una propuesta concreta, puede responder a un cumplimiento asumido en el programa electoral, un problema que hay que resolver, una obligación internacional, etc. Incorporar esta información pone en contexto la propuesta y facilita que se entiendan mejor los porqués de la misma. Hemos analizado algunas herramientas de las OMP en el epígrafe anterior que comparan los compromisos políticos y declaraciones de los representantes con sus decisiones en sede parlamentaria. Incorporar esta cuestión contribuiría a que el Parlamento pueda someterse a esa fiscalización de la sociedad civil.

**2.- Información acerca del contenido y objeto de regulación de la propuesta.** El segundo nivel de la transparencia legislativa se refiere al contenido y objeto de regulación. El parlamento debe dar a conocer sobre qué se está legislando y esto supone, en primer lugar, plantear y definir el problema y, en segundo lugar, explicar las soluciones que se proponen. Si en el primer nivel de transparencia legislativa, de alguna forma, los motivos para la propuesta implicaban una explicación del problema<sup>960</sup> aquí convendrá incluir, principalmente, una explicación sintetizada de las soluciones que plantea la ley en tramitación.

A estos efectos es interesante el papel de los consultores legislativos del proyecto e-democracia del Congreso de Brasil que estudiaremos con detalle al tratar sobre las herramientas de participación digital. Los consultores legislativos son un cuerpo de

---

y está accesible en la web de la ICE. En nuestra opinión es una medida correcta pues aporta al ciudadano información relevante sobre los grupos de interés que están detrás de una propuesta concreta.

<sup>960</sup> En nuestra opinión, es importante distinguir entre los motivos que ponen en marcha una iniciativa y el problema que se trata de resolver, pues no siempre coinciden. Es cierto que en la mayoría de los casos las leyes se crean para resolver una situación que conviene mejorar o regular de alguna manera, en definitiva, responden a una necesidad concreta. Sin embargo también es frecuente que en el arco parlamentario no coincidan las posturas no sólo en las soluciones planteadas, sino en la propia definición del problema. Por este motivo entendemos que es necesario además de incluir los motivos, explicar el problema que se pretende resolver (definirlo) y, después, proponer las soluciones.

funcionarios del propio parlamento que se encargan de tutelar un proceso de participación ciudadana digital, y que se responsabilizan de la realización de una *traducción* desde el lenguaje técnico que suele utilizar la técnica legislativa, a un lenguaje entendible por los ciudadanos. Esta herramienta nos parece esencial para la transparencia parlamentaria. Que el propio parlamento se preocupe de hacer llegar a los ciudadanos los trabajos parlamentarios en una forma entendible, fortalece su perfil como institución abierta y participativa y supone un importante acercamiento al público. Como veremos más adelante, debe ser una facultad exclusiva del Parlamento decidir qué leyes deben ser abiertas a procesos participativos de los ciudadanos. Pero, en el caso de que así se haga, convendrá en aras de la transparencia, establecer la forma en que se traslada al público el proceso de elaboración de las leyes y, por lo tanto, contar con una normativa que regule los casos en que esta “traducción” es obligatoria y necesaria en el procedimiento legislativo. Partimos del hecho de que pretender que el Parlamento “*traduzca*” todas las propuestas de ley es no sólo imposible, sino del todo inconveniente: ni el Parlamento tiene recursos para hacerlo ni conviene a la agilidad del proceso parlamentario.

En el caso de que propuestas legislativas abiertas a la participación ciudadana, entendemos que la “traducción” debe hacerse siempre, y por lo tanto, convertirse en obligatoria. De no darse, el ciudadano estará perdido y no realizará contribuciones con sentido. Sin embargo, cuando se trate de propuestas legislativas no abiertas a la participación ciudadana, el Parlamento debe decidir si conviene realizar esa traducción en función del interés social y actual de la propuesta o, si por ejemplo, trata sobre la regulación de derechos fundamentales. El contenido de esta traducción podría ser mínimo: no haría falta que fuera tan exhaustivo como la síntesis que se hace en las propuestas de ley abiertas a la participación pues no estaría orientado a facilitar las contribuciones ciudadanas, sino a trasladar de forma sintética el contenido de la propuesta al público.

**3.- Información del desarrollo y resultado de cada fase del proceso legislativo.** El tercer nivel de la transparencia legislativa consiste en el acceso a la información del proceso

legislativo en cada una de sus fases. Muchos parlamentos incluyen esta información en sus páginas webs de forma que puede accederse a los datos de cada proyecto de ley en tramitación como el tipo de tramitación y su resultado, la comisión competente y sus componentes, la tramitación que ha seguido cada iniciativa (a través de los boletines y Diarios de sesiones), el resultado de las votaciones, etc.

Aunque el procedimiento de elaboración de las leyes puede diferenciarse según los parlamentos, por lo general se trata de un proceso complejo y no lineal. A esto hay que añadir, como ya hemos explicado, la escasa preparación técnica del ciudadano para comprenderlo y entender cada una de las fases en las que se estructura la discusión y aprobación de una ley. Por lo tanto, una vez más hay que insistir en una idea siempre presente en la transparencia: presentar los datos de forma procesada de manera que sean entendibles. A efectos de la función legislativa esto implica que el acceso a la información debe hacerse de forma estructurada y ordenada. Y esto significa que no todos los pasos que se siguen en la tramitación deben ser explicados por el Parlamento (aunque sí deben accesibles): únicamente los procesos relevantes en la tramitación deben darse a conocer por parte del Parlamento. De esta forma, el parlamento, realiza una función educativa del ciudadano por lo que deberá establecer la información mínima que debe estar explicada de forma entendible y accesible en los medios de difusión parlamentarios.

En este nivel de transparencia legislativa se deben publicar archivos como la agenda legislativa del parlamento (orden del día, comisiones previstas, composición), las deliberaciones en las comisiones, la publicación de las actas, la información sobre las intervenciones extraparlamentarias (audiencias, peticiones, contribuciones ciudadanas), etc.

**4.- Información de la discusión en el pleno y de la votación.** En el cuarto nivel de la transparencia legislativa el parlamento pone a disposición del público las sesiones del pleno y los resultados de la votación. En el capítulo 4 estudiamos las herramientas tecnológicas que facilitan la retransmisión en directo de las sesiones del pleno, los

archivos de vídeo y audio de las intervenciones en la cámara, etc. Como vimos, las TIC permiten a su vez el acceso a esa información en un formato abierto y la posibilidad de grabar algunas intervenciones en el debate final de la ley. A este respecto, las directrices para el uso de los medios de comunicación sociales, facilitan algunas líneas para el trabajo de los comunicadores del parlamento en este ámbito tan utilizado por el público.

### **C.- La transparencia en la función de control**

El impacto de la transparencia sobre la función de control tiene las siguientes manifestaciones: 1) Autonomía informativa del Parlamento; 2) Fortalecimiento del control presupuestario; 3) Transparencia de las herramientas de control; y 4) Legitimación de la participación ciudadana en el control. Veamos con detalle cada una de ellas.

**1.- Autonomía informativa del Parlamento.** La autonomía informativa parlamentaria supone lograr el equilibrio en el acceso a la información sometida a fiscalización entre el Parlamento y el Ejecutivo. Tradicionalmente ha existido un desequilibrio entre el parlamento y el gobierno en cuanto a la información de los asuntos públicos: éste contaba con más medios materiales y personales. CHANDERNAGOR puso de relieve el problema de la dependencia de la institución parlamentaria del Gobierno en materia de información, y la necesidad de disponer de medios de información y documentación propios y, sobre todo, autónomos del Gobierno. Esta falta de recursos del parlamento limita sus capacidades y con ello al equilibrio de poderes con el ejecutivo, haciendo la labor de control menos rigurosa<sup>961</sup>. DELGADO-IRIBARREN destaca cómo las TIC han dado un vuelco a esta situación y permiten reducir de forma notable ese tradicional desequilibrio: *“Internet permite acceder de forma inmediata (...) a los mejores servicios de documentación del mundo (...) la nueva tarea de los documentalistas parlamentarios es la de navegar en Internet y guiar a los parlamentarios en dicha red. La información ya está accesible, hace falta no perderse en ella, saber escoger la que es valiosa”*<sup>962</sup>.

---

<sup>961</sup> BEETHAM, D. *El Parlamento y la Democracia en el Siglo Veintiuno...Op. Cit.* p. 119.

<sup>962</sup> DELGADO-IRIBARREN, M., “Las nuevas tecnologías en la vida parlamentaria”. *Op. Cit.* pp. 311-312.



También al permitir que no haya zonas de actuación del poder ejecutivo exentas del control parlamentario<sup>963</sup>.

En la medida en que los Gobiernos vayan adoptando legislaciones de acceso a la información y de fomento de la transparencia de los organismos públicos el Parlamento fortalecerá su función de control. La autonomía informativa parlamentaria implica, por tanto, que la información del gobierno es la información del Parlamento. Ya nos hemos referido a algunas herramientas tecnológicas que contribuyen a la autonomía parlamentaria<sup>964</sup>. Entre ellas podemos mencionar el desarrollo de bases de datos, el proceso de digitalización de diversos documentos, las bibliotecas parlamentarias, etc. Como además el desarrollo de estas herramientas en la administración pública es anterior al realizado en el Parlamento, se podrá contar con más información en un formato abierto y reutilizable.

Resulta importante que dentro de esta autonomía informativa del Parlamento estén incluidas las actividades sujetas a fiscalización que no dependen directamente del Ejecutivo. Nos referimos a los servicios públicos gestionados por empresas privadas, o algunas empresas públicas que por la naturaleza de sus prestaciones constituyen actividades que deben someterse al control del parlamento. En este aspecto, la labor de las OMP y otras entidades pro-transparencia de la sociedad civil puede contribuir a impulsar que se institucionalice el acceso a la información de las empresas privadas que gestionan servicios públicos.

Junto a esto, otro factor que contribuye a lograr la autonomía informativa del Parlamento es la participación digital ciudadana en el control sobre la que trataremos en el epígrafe 5.4.2.C. El representante puede obtener información de las aportaciones ciudadanas que bien pueden propiciar el inicio de una actividad de control como transmitir un sentir general sobre un aspecto de la vida social y política. Si, además, se

---

<sup>963</sup> *“una utilización inteligente y racional de las nuevas tecnologías permite a la Institución parlamentaria acceder a cualquier información y, desde luego, a toda la información existente en manos del poder ejecutivo (...) Cualquier información puede ser accesible para los sujetos parlamentarios”*. TUDELA ARANDA, J., “La renovación de la función parlamentaria de control”. *Op. Cit.* p. 89.

<sup>964</sup> Cfr. Capítulo 4. 2.2. B.

trata de una participación de la “ciudadanía articulada”, o de grupos de interés determinados, el contenido de esa participación será de mayor calidad y aportará más datos y argumentos al parlamentario.

**2.- Fortalecimiento del control presupuestario.** Un aspecto muy importante en la consecución de la autonomía informativa del Parlamento es el fortalecimiento del control presupuestario. Para GARRORENA uno de los “puntos negros” o debilidades de la función del control en la actualidad, es su escasa eficacia sobre el control de los gastos e ingresos del Estado que el Parlamento se encarga de aprobar con periodicidad anual. Este autor propone que el Parlamento intervenga más a fondo en todo lo que afecta al control del presupuesto utilizando lo que denomina “*técnicas especializadas de seguimiento*”<sup>965</sup>. Las TIC permiten que dentro de las posibilidades que despliega la autonomía informativa del Parlamento, se cuente con herramientas de seguimiento que hagan posible un tratamiento de la información presupuestaria -como explica TUDELA- “*sobre datos manejables y no sobre sumas de cifras inconexas*”<sup>966</sup>. De esta forma, las TIC pueden articular sistemas de seguimiento que eludan la complejidad técnica de la información financiera y trasladen al parlamentario el informe detallado de la ejecución presupuestaria del Ejecutivo. Este sería el papel de las oficinas presupuestarias de los Parlamentos: realizar un asesoramiento técnico en el seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos al servicio de los parlamentarios.

Para TUDELA, las TIC constituyen una oportunidad a la hora de hacer posibles estas oficinas que, en muchos parlamentos (por ejemplo el español) han tardado mucho en ponerse en marcha<sup>967</sup>. En algunos países<sup>968</sup> las TIC han permitido convertir estas oficinas

---

<sup>965</sup> GARRORENA, A., “Algunas sugerencias para renovar la función de control”. *Op. Cit.* p. 433.

<sup>966</sup> TUDELA ARANDA, J., “Parlamento y Nuevas Tecnologías”. *Op. Cit.* p. 126.

<sup>967</sup> *Ibidem.* p. 125.

<sup>968</sup> En el caso de España, cuatro Parlamentos autonómicos además de las Cortes Generales han puesto en marcha una oficina presupuestaria online. En las Cortes Generales se aprobó el 15 de noviembre de 2010 la Ley 37/2010 por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, un órgano adscrito a la Secretaría General del Congreso de los Diputados para el asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado. En 2015 se puso en marcha la plataforma online de la Oficina Presupuestaria.

<http://www.rtve.es/alacarta/videos/parlamento/parlamento-elreportaje-oficinapresupuestaria-23052015/3140706/>

de asesoramiento técnico para el representante en plataformas online. A través de esta plataforma los parlamentarios pueden controlar la ejecución presupuestaria del Estado: desde su ordenador, o incluso un dispositivo móvil, el parlamentario puede saber cuánto dinero se ha gastado en una determinada partida aprobada en los presupuestos.

El hecho de que hasta ahora estas oficinas hayan sido inviables en muchos parlamentos, o que no tengan la eficacia esperada, responde a diversas causas. Se achaca principalmente a la resistencia de los gobiernos a dejarse controlar y a que se condicione su actuación. Además, encontramos barreras técnicas (imposibilidad de compartir información en formatos manejables) y la imposibilidad de proveer con tiempo suficiente la información financiera (falta de inmediatez). Al convertirlas en plataformas *online* estas barreras desaparecen. Por un lado, el problema del formato de la información se soluciona a través de los motores de búsqueda que puede incorporar la plataforma. A través de filtros y palabras clave, el parlamentario puede encontrar con rapidez la información que busca y relacionarla con las partidas correspondientes. Por otro, el problema de la inmediatez –que es clásico en el control pues éste ha de ejercerse sobre una realidad que se transforma de manera acelerada- se soluciona a través de las TIC, que permiten el procesamiento de la información y su envío de forma inmediata a las terminales de acceso del parlamentario. De esta forma, el trabajo del parlamentario gana en inmediatez.

Un aspecto esencial para que la herramienta tenga utilidad, es que las administraciones públicas que proveen la información de la ejecución presupuestaria cumplan los plazos de envío de los datos. Aunque la plataforma esté en marcha y funcione de forma adecuada, su eficacia depende en gran medida de la colaboración de los órganos del Estado que deben aportar la información para alimentarla. La actualización de esta información se podría hacer de forma periódica a través de las TIC y los mecanismos de auditoría de los organismos públicos y podría ser exigida por parte del Parlamento<sup>969</sup>.

---

<sup>969</sup> En el caso español la ley que crea la oficina presupuestaria de las Cortes Generales ha sido criticado porque no garantiza su independencia respecto al Gobierno: la ley establece las funciones de la Oficina, pero delega en las Mesas de las Cámaras (controladas por el partido en el Gobierno) la regulación de la organización y funcionamiento de la Oficina así como el nombramiento de su director.

Esto en lo que se refiere al control “ex post” de los presupuesto del Estado, referida principalmente a los gastos. Si hablamos de las posibilidades de control “ex ante” del presupuesto, la plataforma puede orientarse a ayudar a los parlamentarios en la formulación de las enmiendas a los presupuestos.

En definitiva, la transparencia que se hace posible gracias a las TIC supone un importante refuerzo de la función de control en el presupuesto, al permitir un acceso a los datos financieros del Estado que hasta ahora no era sencillo ni inmediato obtener por parte de los parlamentarios.

**3.- Transparencia de las herramientas de control.** Las TIC también suponen el fortalecimiento de un aspecto esencial en el control parlamentario: su difusión pública y recepción social. Como expresan FIGUEROA LARAUDAOTIA y OSÉS ABANDO *“la institución parlamentaria debe (...) garantizar la factibilidad de la acción del gobierno y, al mismo tiempo, del debate abierto y transparente sobre la conveniencia, y sobre la eficacia de esta acción gubernamental”*<sup>970</sup>. Sin embargo, por los motivos que hemos explicado anteriormente, podemos decir que actualmente no existe control si no hay una difusión del mismo: el control que se realiza en sede parlamentaria no se hace para convencer al oponente político sino para influir en la opinión pública. El parlamento es, de esta forma, un escenario en el que las fuerzas políticas representadas ejercen un control sobre el Gobierno en términos de coste político: sólo si el Gobierno percibe que ha habido una recepción social de las acciones de control puede verse condicionado en su actuar<sup>971</sup>. De ahí la importancia de que los instrumentos para el control que se utilizan sean difundidos y publicitados por el propio Parlamento<sup>972</sup>. La difusión de estas

---

<sup>970</sup> *Ibidem*.

<sup>971</sup> *“Aunque no falten optimistas que piensen que alguna vez, en algún debate de algún Parlamento, algún parlamentario podrá llegar a convencer a algún colega de otro grupo diferente al suyo, es de sobra sabido que los argumentos de la minoría difícilmente conmoverán a la mayoría, y es por eso mismo claro que tales argumentos están, sobre todo, destinados a tener repercusión en el exterior de la Cámara y es, por lo tanto, su capacidad de conmover a la opinión pública lo que permite mensurar su eficacia”*. GARCÍA MORILLO, J., “El Parlamento en la era global”. *Op. Cit.* p. 82

<sup>972</sup> MAMBREY, P., NEUMANN, H-P. y SIEVERDINGBECK, K., “Bridgin the Gap between Parliament and Citizen-the Internet services of the German Bundestag”. En *Parliamentary Affairs*, vol. 52, nº 3, 1999. p. 491.

actividades fiscalizadoras del Parlamento, se consideran por lo tanto, como parte de la función de control. En este aspecto podemos citar a RIPOLLÉS SERRANO: *“la transmisión de las actuaciones de control político en el sistema parlamentario es requisito sine qua non para el conocimiento ciudadano de la práctica gubernamental y, a la vez, de las alternativas de aquellos grupos que aspiran a ser opción sustitutiva de gobierno”*<sup>973</sup>.

Las TIC, en este aspecto, maximizan esta publicidad al hacer accesibles al público las actividades de control del parlamento. Gracias a la tecnología puede conocerse el contenido de los actos de control parlamentario institucionalizados como las preguntas, las interpelaciones, el desarrollo de las comisiones de investigación, la evolución de los debates, las peticiones<sup>974</sup>, etc. Una vez más la página web de los parlamentos es el instrumento más adecuada para cumplir con estas exigencias de transparencia. A este respecto, entre las recomendaciones del documento “Directrices para sitios webs parlamentarios” de la Unión Interparlamentaria se recoge la conveniencia de que estas webs contengan información sobre las acciones de control o escrutinio como las preguntas (orales o escritas), las respuestas, las réplicas y declaraciones ministeriales, los informes de las comisiones de investigación, las interpelaciones y los debates especiales.

A su vez, para facilitar la utilización de estos datos se recomienda también que exista una explicación de las funciones de control y las actividades de sus órganos, así como un resumen y estado de las mismas. También se menciona la conveniencia de contar con documentos de años anteriores relativos a las tareas de control, así como una base de datos con un dispositivo de búsqueda específico para la función de control.

Además de las páginas webs, los parlamentarios que realizan la actividad fiscalizadora cuentan con más medios tecnológicos para lograr una mayor recepción social del control

---

<sup>973</sup> RIPOLLÉS SERRANO, M. R., “Parlamento y medios de comunicación social”. *Op. Cit.* p. 128.

<sup>974</sup> Entendemos que el derecho de petición se encuentra entre la participación y el control.

al ejecutivo mediante la publicación en blogs o medios online de los programas electorales del partido que gobierna, o los estudios de los trabajos parlamentarios<sup>975</sup>.

En este aspecto, la incorporación del Open Data parlamentario permite la reutilización y procesamiento de esa información por parte de las OMP. De esta manera, la publicidad del control puede lograr un impacto mucho mayor.

**4.- Legitimación de la participación ciudadana en el control.** En la medida en que la transparencia permite que se conozcan los datos de los ciudadanos, o grupos de interés que participan en el control parlamentario se fortalece la legitimidad de estas contribuciones. Traemos aquí de nuevo el ejemplo de la Iniciativa Ciudadana Europea que de forma obligatoria a través de su sistema de registro comparte una completa información sobre los organizadores de una propuesta (contacto, fuentes de financiación, etc.). Es evidente que el hecho de que se conozcan estos datos por el Parlamento, no implica en modo alguno que se condicione el traslado de esa contribución al representante ni, por supuesto, el uso que éste haga de esa información: los argumentos son igual de válidos aunque provengan de una fuente desconocida o no contrastada. Distinto es el caso de la información objetiva que se aporte.

Al mismo tiempo, conocer los datos básicos de los que participan y las características y circunstancias que han dado lugar a esa contribución, supone un respaldo a la eficacia de la misma. El acceso a la información relativa a los participantes permite saber quién está detrás de las contribuciones, los motivos por los que las realizan y cómo han obtenido (si es el caso) los datos que aportan. Si al hablar de la colaboración entre el ciudadano y el Parlamento nos referíamos al peligro que podía suponer la presencia de “minorías intensas” que monopolizaran el proceso de participación, en la participación en el control una forma de “*separar el trigo de la paja*” es aplicando una obligatoriedad en el registro de datos que permita detectar qué intereses se encuentran detrás de algunas contribuciones.

---

<sup>975</sup> Nos referimos a los trabajos parlamentarios de investigación que se realizan sobre un aspecto específico, escuchando la opinión de exportes y de los sectores sociales afectados, y que sirve al Parlamento para fijar un posición determinada al margen del debate que se haga después.

Cada Parlamento podrá regular la normativa que establezca qué datos mínimos son necesarios para participar en el control parlamentario. En la medida en que sea una información precisa y adecuada que exprese los intereses que hay detrás de las propuestas, ayudará a fortalecer el impacto de estas contribuciones en el control parlamentario.

#### **5.4.- LA APLICACIÓN DE LAS TIC COMO HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS**

Terminado el análisis de la transparencia y su influencia en las funciones parlamentarias, corresponde ahora el estudio del segundo principio del Open Government: la participación. En concreto, estudiaremos la aplicación de las TIC como herramientas de participación ciudadana en la actividad parlamentaria.

No olvidemos que el punto de partida de este trabajo de investigación es la asunción de una postura que defiende la democracia representativa, y que entiende que la tecnología debe contribuir a fortalecerla más que a debilitarla. Sin embargo, como explica ASENSI, para la necesaria adaptación del Parlamento a las nuevas realidades sociales es necesario incorporar mecanismos de participación ciudadana de mayor peso y calado en la función legislativa<sup>976</sup>, y en la función de control. AGUILAR DE LUQUE va más allá cuando dice que *“el gran déficit de las democracias contemporáneas ha sido el haber limitado el proceso democrático a las elecciones y al posterior debate en el Parlamento, desechando cualquier otra instancia deliberativa”*<sup>977</sup>. La demanda de

---

<sup>976</sup> “Aún debiendo prevalecer, como ocurre en el parlamentarismo del Estado Social y Democrático de Derecho, el principio de la democracia representativa frente a la democracia directa, una parlamentología consecuente, que tenga la pretensión de recuperar la iniciativa frente a los procesos de globalización, no debe situarse en contradicción sino en coordinación con los instrumentos participativos de la democracia directa, como son la iniciativa popular legislativa y el referéndum, y abrirse hacia otros ámbitos de participación con mayor capacidad deliberativa y capacidad de decisión. En definitiva, una de las exigencias específicas del régimen parlamentario, tal vez la más decisiva, es la apertura estructural del propio proceso democrático y deliberativo hacia el futuro”. ASENSI SABATER, J. “El futuro de las funciones del Parlamento”. *Op. Cit.* p. 63.

<sup>977</sup> AGUILAR DE LUQUE, L., “El impacto de las nuevas tecnologías sobre el principio de representación: ¿Democracia directa y democracia representativa?”. En *Actas de las II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid, “Parlamento y nuevas tecnologías”*. Asamblea de Madrid. Madrid, 2001. p. 29.

mayores cotas y oportunidades de participación recaen principalmente sobre el Parlamento.

De esta manera, a nuestro juicio, la puesta en marcha de canales de participación y deliberación desarrollados a través de las TIC puede traer grandes ventajas al Parlamento. Por un lado, fortalecen la legitimidad de sus decisiones al haber introducido las opiniones ciudadanas. Por otro, el debate se enriquece con una mayor información de los representantes acerca de la opinión de los ciudadanos (siempre que éstas sean lógicamente representativas). Por último, es indudable que la participación ayuda a aumentar la transparencia sobre el procedimiento legislativo.

Con carácter previo al estudio de las herramientas digitales conviene repasar los instrumentos de participación ciudadana que no utilizan las TIC y que son, por lo tanto, ajenas a internet. Podemos decir que estos instrumentos tienen en común dos características: en primer lugar no utilizan internet ni se sirven de la red para multiplicar sus efectos (por este motivo los denominaremos “herramientas no digitales”). En segundo lugar, se trata de instrumentos de participación “institucionalizados” por el Parlamento, esto es, regulados y previstos en el ordenamiento constitucional de los países que los ponen en práctica. Por tanto, se trata de aquellos instrumentos no digitales que facilitan, estimulan y hacen posible cualquier forma de participación ciudadana en el proceso legislativo. Es conveniente hacer una precisión: algunas de estas herramientas de participación no se utilizan de forma exclusiva con la función legislativa: también en la función de control se puede acudir a estas herramientas de participación.

Las herramientas no digitales de participación en el procedimiento legislativo son las siguientes:

- **Audiencias públicas:** se trata de la concesión de audiencias a ciudadanos, especialistas en una materia, representantes de grupos de interés, o especialistas para que acudan al parlamento (bien al pleno o en comisiones parlamentarias) con el fin de aclarar de forma técnica algunas cuestiones de una



determinada propuesta legislativa y aportar el conocimiento a los representantes de la opinión de la sociedad organizada en torno a esta cuestión legislativa. También se utilizan las audiencias en la función de control. Un aporte esencial para la evaluación de la eficacia de los programas públicos son las opiniones ciudadanas. En el desempeño de su tarea de supervisión, el parlamento, a través de las comisiones que se crean específicamente para revisar una actuación determinada del gobierno, puede organizar audiencias para que participe el público.

- **Peticiones, quejas y denuncias:** a través de documentos escritos entregados en los parlamentos por ciudadanos o representantes de grupos de interés se pueden presentar un conjunto de manifestaciones (peticiones, quejas, denuncias) para sugerir diversos asuntos a los parlamentos: pedir que den prioridad a la tramitación de una ley, realizar una denuncia o reclamación ante la actuación gubernamental, etc. En muchos parlamentos se ha simplificado el trámite de estas quejas con la creación de una comisión específica que se ocupa de las peticiones.
- **“Tribunos de la plebe” o “sesiones de puertas abiertas”:** esta figura -muy característica de asambleas legislativas locales- consiste en abrir el Parlamento en sesiones especiales abiertas sobre problemas de la comunidad o cuestiones legislativas. A través de estas sesiones se permite que la ciudadanía eleve las peticiones, quejas y reclamaciones de forma oral a los representantes. La modalidad de estas sesiones varía en función de los parlamentos. En algunos casos son muy abiertas, pudiendo participar cualquier ciudadano debidamente registrado, en otros sólo se permite la participación de determinados representantes de grupos de interés.
- **Iniciativas de movilidad parlamentaria:** se trata de desplazar a los representantes físicamente a los lugares más alejados de la sede del

Parlamento<sup>978</sup>. El objetivo de estas prácticas es acercar al parlamento a los ciudadanos, acercándose y saliendo de su entorno habitual para informar de su actividad y de las posibilidades de participar en el procedimiento legislativo.

- **Iniciativas legislativas populares:** recogido en el ordenamiento jurídico de muchos países se prevé la posibilidad de que los ciudadanos puedan participar proponiendo una ley en el Parlamento. Los requisitos para llevarla a cabo varían en función de los países<sup>979</sup> y en su desarrollo también existen importantes particularidades.
- **Organismos especiales de participación en los Parlamentos:** en algunos países como Brasil el ordenamiento jurídico ha previsto canales específicos de participación ciudadana como la Tribuna del Pueblo<sup>980</sup>, la Comisión de Legislación Participativa<sup>981</sup> o el proyecto de cartas de respuesta<sup>982</sup>.

Podemos destacar las siguientes dificultades y limitaciones de estas herramientas no digitales. En primer lugar, en la línea que destaca GASTIL<sup>983</sup>, estos instrumentos de participación no consiguen deliberación verdadera al no generar un intercambio de

---

<sup>978</sup> Algunos ejemplos de prácticas de movilidad parlamentaria las encontramos en el parlamento de Botsuana, Mongolia, Zimbawe o Suecia. BEETHAM, D., *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno... Op. Cit.* p. 76.

<sup>979</sup> En el caso español como es sabido se requieren 500.000 firmas, en Italia son necesarias 100.000, en Brasil se exige un mínimo del uno por ciento de los electores brasileños (también se exige que estos electores firmantes estén distribuidos en cinco unidades de la federación).

<sup>980</sup> Se trata de un organismo diseñado para recibir, examinar y orientar las denuncias emitidas por los ciudadanos referidas a las irregularidades cometidas por la administración pública. No suponen una participación directa en el procedimiento legislativo aunque sí de forma indirecta en el caso de denunciar irregularidades en el propio proceso legislativo. FARIA, C. F., *El Parlamento abierto en la era de la Internet... Op. Cit.* p. 122.

<sup>981</sup> Se trata de un sistema mixto entre la existencia de comisiones parlamentarias dirigidas a interactuar con la sociedad o la opción de abrir a la ciudadanía formas de participar en algunas comisiones específicas y sobre algunos temas. *Ibidem.* p. 123

<sup>982</sup> El proyecto Carta de Respuesta de la Cámara de Diputados Brasileña permitía la presentación de sugerencias, reclamaciones, y otras demandas a cualquier diputado federal, comisión parlamentaria, presidencia de la Cámara a través de sobres especiales cuyo envío estaba prepagado que se distribuyeron por todo el país. Debido a su elevado coste y a la poca respuesta (sólo una cuarta parte de las demandas fueron respondidas por los organismos competentes) se consideró una herramienta inviable en la práctica a pesar de su afán integrador y su carácter innovador. *Ibidem.* p. 117.

<sup>983</sup> GASTIL, J., *By popular demand: revitalizing representative democracy through deliberative elections.* University California Press. Berkley, 2000.

razones y argumentos acerca de las medidas que se están trabajando en el parlamento. En segundo lugar, una limitación importante es el tiempo: en el caso de los tribunos de la plebe por ejemplo las presentaciones orales tienen un horario concreto que tiende a ser corto para dar cabida a todas las propuestas. En tercer lugar, nos encontramos con una importante limitación en su alcance: estos instrumentos tan sólo llegan a una pequeña parte de la población. Otras veces el alcance tiene que ver con la escala de la audiencia: como en una audiencia pública solo puede escucharse a un número limitado de personas, las discusiones complejas suponen un proceso largo y costoso que termina haciendo inútil esas intervenciones. El propio proceso que persigue favorecer la participación no reúne las condiciones para que ésta se produzca de manera efectiva. En cuarto lugar, algunas de estas herramientas suponen el inicio de un proceso caro y difícil de llevar a cabo sin una estructura organizada y profesional. De esta forma, únicamente grupos organizados como los lobby están en condiciones de ejercer estas formas de participación.

#### 5.4.1.- Experiencias de participación ciudadana en el Parlamento a través de las TIC

Es lógico que si las TIC mejoran estas herramientas o fortalecen sus puntos débiles, el primer modo de proceder en su aplicación consista en aplicarlas a estos procedimientos para mejorar su rapidez, abaratar su coste o ampliar su alcance. Pero, como hemos visto ya, la tecnología en la vida política no se queda en la “tecnificación” de los procedimientos. Especialmente en los casos de participación hemos de tener en cuenta todas las teorías y demandas provenientes de los partidarios de la democracia participativa.

En los últimos años, la proliferación de la Sociedad de la Información ha producido una serie de aplicaciones prácticas basadas en las TIC que han contribuido a hacer el Parlamento más abierto a la participación ciudadana. A continuación vamos a analizar cómo las TIC pueden facilitar estas herramientas de participación de los ciudadanos en el Parlamento. De la misma forma que hemos procedido con el principio de

transparencia, estudiaremos tanto las herramientas institucionales como las que proceden de la sociedad civil. En las primeras, que constituyen las aplicaciones prácticas de las TIC más relevantes que -hasta la fecha- se han puesto en marcha en los parlamentos, comenzaremos analizando las más básicas e iremos avanzando hacia las más sofisticadas y complejas. Este modo de proceder nos permitirá entender el progresivo proceso de implantación tecnológica y cómo, en sus distintas fases, se van incorporando nuevas herramientas para facilitar la participación que en estadios previos no se había conseguido o no se había logrado con la adecuada satisfacción.

En las segundas procederemos de forma más sencilla, limitándonos a hacer una descripción de las más relevantes. Conviene tener en cuenta que estas herramientas de la sociedad civil, a pesar de que se desarrollan con enorme libertad, al no estar incorporadas a los mecanismos institucionales de participación, terminando teniendo menor impacto, por lo que, a efectos de nuestro estudio resultan menos importantes. O, mejor dicho, su relevancia no está tanto en los efectos que logran (el impacto) como en la experiencia participativa a través de las TIC y la implicación de los ciudadanos. Algunas de estas herramientas pueden llegar a ser institucionalizada por el parlamento.

Al ser la red el elemento integrador de estas herramientas resulta de interés mencionar el estudio de FERBER, FOLTZ y PUGLIESE<sup>984</sup> mediante el cual establecen seis niveles de interacción entre los sitios web de una institución política y la ciudadanía. Las diferencias en la forma de interacción nos ayudan a distinguir las verdaderas formas de participación, de experiencias de comunicación con la ciudadanía más abiertas pero sin incidencia alguna en el proceso legislativo. El sistema de FERBER, FOLTZ y PUGLIESE se construye mediante la relación entre dos factores: la dirección de la comunicación y el nivel de control del receptor. Así se establece la correlación entre ambas llegando a los seis niveles de interacción. Dependiendo de si es una comunicación en una sola dirección (one way), de doble dirección (two way) o una deliberación, y en función de la capacidad de recepción de la ciudadanía (alto o bajo) los seis niveles son el monólogo y

---

<sup>984</sup> FERBER, P., FOLTZ, F., PUGLIESE, R., "Cyberdemocracy and online politics: a new model of interactivity". En *Bulletin of Science Technology Society*, nº 5, vol. 27, octubre de 2007. p. 312.

la retroalimentación (en el caso de comunicación de única dirección), el discurso mutuo y el diálogo responsivo (en la comunicación de doble dirección) y la respuesta controlada y el discurso público (cuando se da una deliberación). Veamos brevemente cada uno de estos niveles:

- **Monólogo:** es la mínima interacción posible entre la institución y el ciudadano. Existe en los casos en que la comunicación se da en una única dirección (one way). El receptor de la información (el ciudadano) recibe informaciones o accede a contenidos.
- **Retroalimentación** (feedback): cuando en la comunicación de una única dirección el ciudadano además de acceder a la información puede enviar sugerencias o insertar algún comentario sin la seguridad de que obtendrá una respuesta hablamos del segundo nivel de interacción.
- **Diálogo receptivo** (responsive dialogue): en este caso se parte de una comunicación de doble dirección (two way) que es lo que implica un diálogo. Cuando por parte del Parlamento se ofrecen servicios que requieren una interacción por parte del ciudadano (por ejemplo un servicio de búsqueda determinado), estamos ante el “diálogo receptivo”.
- **Discurso mutuo** (mutual discourse): se produce cuando en esta comunicación de doble dirección, la capacidad y preparación del ciudadano es alta y culmina en el intercambio de mensajes entre el ciudadano y el parlamento (por ejemplo un parlamentario). Es el caso del intercambio de correos electrónicos entre ciudadanos y representantes. Estamos ante una comunicación bidireccional e interpersonal que se produce sólo entre las partes y que no llega a ser pública.
- **Respuesta controlada:** en este nivel la comunicación supera la bidireccionalidad convirtiéndose en un foro de deliberación (three way). El proceso de “respuesta controlada” supone que en ese debate, que implica la participación de grupos

de personas en un proceso deliberativo, hay un control determinado sobre el nivel de participación. El ejemplo más claro son las encuestas con opciones predefinidas.

- **Discurso público:** se da cuando en el foro de deliberación existe libertad (ausencia de control) para el intercambio de opiniones, informaciones y mensajes no sólo entre el parlamento y el ciudadano sino también entre los ciudadanos entre sí.

Según este sistema encontramos ejemplos de participación en el que la interacción se da en doble dirección o en los que se produce una deliberación. Mencionamos este sistema de valorar o medir la participación antes de proceder al análisis de las herramientas, para ayudar a distinguir los niveles de la participación. Es muy distinta una participación efectiva en el parlamento (en forma de contribución o aportación) que la una sencilla comunicación o influencia no contrastada ni verificada sobre la actuación del representante.

Son muchas las iniciativas de participación ciudadana desarrolladas en los Parlamentos gracias a las TIC. En el presente trabajo de investigación hemos dado más importancia – por los motivos explicados- a las institucionales. Desbordaría el objeto del presente trabajo de investigación hacer una descripción exhaustiva de estas experiencias, por lo que nos centraremos en las más significativas.

## **A.- Experiencias de participación digital institucionales**

### **A.1- Primeras experiencias de participación digital en los parlamentos**

Las primeras experiencias de participación en el Parlamento las encontramos en algunas asambleas de América Latina. En 2010 PERNA<sup>985</sup> realizó un estudio sobre las prácticas más relevantes de participación digital en parlamentos latinos. Cuando estudiemos las

---

<sup>985</sup> PERNA, A., *O lado invisível da participação política: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da América Latina, com uma análise do caso da Câmara dos Deputados do Brasil*. UnB. Brasília, 2010.

herramientas de participación mediante la deliberación, analizaremos el caso del Senador Virtual del Senado de Chile que sirvió de modelo a otros parlamentos americanos como el de Paraguay o Colombia.

Junto a la experiencia chilena podemos destacar el Parlamento virtual del Congreso Nacional peruano<sup>986</sup> que reúne un conjunto de posibilidades de participación ciudadana en su web entre las que destacan los “foros legislativos”. En estos foros se pueden enviar sugerencias y comentarios sobre una tramitación legislativa particular. También se ofrece la posibilidad de hacer peticiones<sup>987</sup> a través de formularios.

Otra experiencia similar a la peruana es la llamada “Banca 93”<sup>988</sup> de la Cámara de Diputados argentina a través de la cual después de haberse registrado se pueden enviar comentarios a un proyecto de ley en tramitación así como manifestar una opinión de aprobación o rechazo.

PERNA destaca como principal problema de estas iniciativas su nula repercusión en el proceso legislativo. Aunque se ofrezcan opciones de intervención a los ciudadanos, la participación de éstos apenas tiene impacto sobre el proceso legislativo siendo un elemento más bien testimonial o simbólico del deseo del parlamento de hacerse más abierto.

En nuestro país encontramos algunas herramientas participativas en las web de los parlamentos catalán y vasco. En el primero, la información que aporta la página web se plantea como una forma de comunicación sobre la rutina parlamentaria del día a día permitiendo al internauta personalizar la información legislativa y seguirla con la periodicidad que se desee, hasta el punto de poder monitorizar la actuación del parlamento. En este contexto y dentro de esta oferta informativa, se ofrecen instrumentos participativos en la web (posibilidad de plantear preguntas, comentarios

---

<sup>986</sup> Información disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/pvp/index.asp>

<sup>987</sup> Se utiliza la expresión “pedido”. <http://www4.congreso.gob.pe/pvp/pedidos/>

<sup>988</sup> Disponible en: <http://www.modernizacion.qba.gov.ar/innovacion/proyecto/honorable-c%C3%A1mara-de-diputados-de-la-provincia-de-buenos-aires-banca-93>

o críticas a la actividad legislativa) pero están poco definidos y se presentan de forma confusa. También se recoge la posibilidad de presentar peticiones vía web, que son analizadas por una comisión específica; esta actuación está basada en el derecho de petición que recoge la Constitución Española.

En el caso deL Parlamento vasco, el proceso de incorporación de la participación digital se inició a través de la página web mediante unos foros públicos en los que los ciudadanos pueden presentar propuestas o preguntar sobre cuestiones legislativas. Ante estas peticiones los grupos parlamentarios pueden responder libremente a las cuestiones planteadas. Este enfoque fue novedoso en cuanto que estimulaba la competitividad entre los partidos políticos a la hora de responder a los mensajes. También se habilita a los ciudadanos para que puedan manifestar su aprobación o rechazo de un proyecto de ley determinado, de forma que se haga visible el grado de apoyo popular a la legislación en trámite. Estos instrumentos participativos tuvieron un escaso índice de participación por parte del público por lo que el impacto en el parlamento vasco ha sido muy pequeño. PEIXOTO<sup>989</sup> señala como una de las causas de su escasa eficacia el empleo de un lenguaje institucional excesivamente oficial que inhibe la participación del ciudadano con menos capacidad técnica. Con el fin de superar esas barreras se puso en marcha el programa ADI<sup>990</sup>: una herramienta para escuchar opiniones de los ciudadanos sobre los temas que se están debatiendo en el Parlamento. La novedad de ADI es que una vez finalizado el debate, el propio Parlamento elabora un documento en el que se recoge la actividad de intercambio de opiniones que se ha producido a través de la herramienta. Este documento es recibido por todos los parlamentarios para que tengan en cuenta esas contribuciones a la hora de emitir su voto. De esta manera, como se explica en la propia web de ADI *“el ciudadano participa en un debate que no se lleva el viento y tiene la garantía de que si sus opiniones no son respaldadas por los políticos no es porque no han tenido acceso a ellas, sino simple y llanamente porque no las comparten”*<sup>991</sup>. ADI se presenta como un *“primer paso hacia*

---

<sup>989</sup> PEIXOTO, T. *E-participatory budgeting: e-democracy from theory to success?* E-Democracy Center. Zurich, 2008. Disponible en web: <http://www.edemocracycentre.ch/files/Tiago.pdf>

<sup>990</sup> <http://www.adi.legebiltzarra.eus/es/>

<sup>991</sup> <http://www.adi.legebiltzarra.eus/es/informacion/faq/>



*una democracia más participativa*” que aspira a ir ampliando las formas de participación directa.

Una herramienta de comunicación bidireccional en los parlamentos, son los formularios de contribución del Parlamento de Nueva Zelanda. A través de unos formularios (submissions) los ciudadanos pueden presentar sugerencias y comentarios sobre los proyectos de leyes en tramitación. La diferencia con el caso argentino de la Banca 93 es que en este caso el propio Parlamento neozelandés establece la responsabilidad de una comisión que se encarga de analizar el detalle de los formularios, y presentar a la cámara un resumen del número y posicionamiento de los formularios presentados.

Como destaca FARIA los formularios de contribución tienen varias debilidades como herramienta de participación. Por un lado, en la práctica sirven como argumento para los parlamentarios pero no aportan contenido alguno (éste no llega al representante). Mediante este sistema tan sólo se aporta un análisis cuantitativo de posturas a favor o en contra de una legislación concreta, y esta información es la que utilizan los parlamentarios en sus argumentaciones. Otro defecto importante en este sistema es que para que el ciudadano pueda participar debe contar con un nivel de conocimiento de los textos legislativos por encima de la media. Esto supone que al final se produzca una discriminación del ciudadano no especialista, pues no existe moderación alguna en la participación que pueda contrarrestar la carencia de conocimientos técnicos. Al mismo tiempo, los formularios de contribución tienen un problema de representatividad: los formularios presentados no aportan información sobre los autores (si representan a algún grupo de interés, su preparación y conocimientos, etc.) de manera que no llegan a enriquecer en modo alguno la deliberación. Los formularios de contribución planteados de esta manera (sin información del participante, sin moderación previa para orientar al ciudadano en el proceso legislativo y sin un adecuado traslado de los contenidos a los representantes) apenas suponen un enriquecimiento de la deliberación.

## A.2.- El experimento de los “Encuentros Abiertos Digitales” en el Congreso de los Estados Unidos de América

Los Encuentros Abiertos Digitales (On-Line Town Hall Meetings) no son una práctica de participación en el Parlamento, sino un experimento de investigación realizado en por LAZER y otros autores<sup>992</sup> en 2006 y 2008 en los Estados Unidos. A través de la organización de sesiones digitales<sup>993</sup>, moderados por investigadores, entre una selección de ciudadanos participantes<sup>994</sup> y veinte diputados se pretendía analizar cómo facilitar el diálogo entre ciudadanos y parlamentarios a través de internet.

Este experimento tiene interés en cuanto que se trata de una de las primeras herramientas digitales de participación e interacción entre representantes y representados. En este sentido, los encuentros digitales sirvieron para mejorar la percepción de los ciudadanos tanto sobre las cualidades de los representantes (aumentó la aprobación y la valoración acerca de sus cualidades e implicación en el trabajo parlamentario de los representantes), como sobre las posturas que defendían (los argumentos de los parlamentarios ejercieron una enorme influencia en la opinión de los participantes).

También sirvieron para descubrir que Internet demostró ser un medio que facilita, si se respetan las condiciones adecuadas, la intermediación entre el parlamentario y el ciudadano. A través de los encuentros digitales se logró una interacción en tiempo real de forma que los ciudadanos escuchaban las respuestas y reacciones de manera

---

<sup>992</sup> LAZER, D., NEBLO, M., ESTERLING, K. y GOLDSCHMIDT, K., *On-line town hall meeting: exploring democracy in the 21st century*. Congressional Management Foundation. Washington DC, 2009. Disponible en: [http://www.congressfoundation.org/storage/documents/CMF\\_Pubs/online-town-hall-meetings.pdf](http://www.congressfoundation.org/storage/documents/CMF_Pubs/online-town-hall-meetings.pdf)

<sup>993</sup> Estas sesiones digitales se llevaban a cabo entre los participantes que se conectaban a ordenadores en sus hogares o lugares de trabajo y los miembros del Congreso. A través de internet se podía escuchar los argumentos del parlamentario, enviar preguntas o hacer comentarios. Las sesiones eran individuales y trataban sobre un tema de actualidad pública (la política de inmigración en este caso).

<sup>994</sup> En el experimento participaron aproximadamente 600 ciudadanos. Con el fin de conseguir la mayor representatividad posible de los participantes se tuvieron en cuenta siete características demográficas: edad, minoría racial, género, creencia religiosa, identificación con un partido político, nivel de renta y nivel educativo.

inmediata y podían formar un juicio más informado sobre el representante y sus argumentos.

Para lograr las condiciones necesarias para esa intermediación fue esencial utilizar una interfaz tecnológica sencilla y fácil de manejar, y dar prioridad al empleo de un software sencillo que no supusiera la utilización de ordenadores sofisticados.

A pesar de constituir una experiencia positiva, los encuentros digitales no supusieron una deliberación real: no se formaba un ambiente público de debate en el que se podían intercambiar opiniones. Supusieron un fortalecimiento del proceso de representación en la medida en que acercaron la figura del representante al ciudadano, y contribuyeron a que éste aumentara su confianza en el sistema político.

### A.3.- Los debates públicos temáticos en el Parlamento británico

Otro experimento de participación ciudadana en el Parlamento, son los debates *online* que el parlamento británico puso en marcha en 1998. Los “*On-line Parliamentary Consultations*” consistían en foros de discusión en la red moderados y organizados por una entidad independiente<sup>995</sup>. Estos debates se organizaban con varios objetivos: 1) reunir información relevante de la ciudadanía para ayudar a comprender mejor a los parlamentarios los asuntos en cuestión; 2) captar ciudadanos que pudieran aportar posiciones que no podían llegar al parlamento por las vías tradicionales; 3) lograr un debate en el que los ciudadanos captados para el mismo pudieran plantear puntos de vista no sometidos a la influencia de los partidos políticos, y permitir la interacción entre todos los participantes; 4) conseguir que esta interacción fuera a través de una plataforma *on line*; 5) entregar al Parlamento un documento que resuma los puntos de vista de la discusión legislativa generada a través de la herramienta.

---

<sup>995</sup> Se trata de “Hansard Society” fundada en 1944 con el fin de promover la democracia y fortalecer el papel del Parlamento. Entre sus objetivos está la investigación del rol de la democracia representativa en la reforma de democracia, las instituciones, los procesos y la cultura política y parlamentaria, la educación de los jóvenes y la formación de líderes, fortalecer la comunicación entre los ciudadanos con los parlamentarios y los responsables políticos y el planteamiento de debates en torno a cuestiones políticas de actualidad en un foro no partidista ni ideológico. Más información: <http://www.hansardsociety.org.uk/about-us/>

En 2009, COLEMAN y BLUMLER<sup>996</sup> realizaron un detallado análisis sobre esta herramienta estudiando dos de los debates realizados<sup>997</sup>. A diferencia de los encuentros digitales abiertos estas herramientas no pretendían el mejor entendimiento entre representante y ciudadano<sup>998</sup> sino abrir el debate al público a través de las TIC.

Así, al igual que en el caso anterior, el entorno online facilitó la participación de ciudadanos que de otra forma no hubieran intervenido en el debate. Esto se hizo especialmente patente en el debate sobre la violencia doméstica: muchas mujeres se beneficiaron del anonimato que permitía la red incorporándose al debate sin las trabas o complejos que habrían tenido en sede parlamentaria. Junto a esto, estas discusiones virtuales permitieron que se escucharan voces que normalmente no habrían podido intervenir por las vías tradicionales.

La experiencia de estas herramientas demostró que este formato de participación sólo es eficaz cuando se divulga y prepara con tiempo, y cuando la discusión se organiza de forma enfocada, es decir, dirigiéndose hacia grupos de interés específicos y suficientemente representativos.

En la investigación de COLEMAN Y BLUMLER se establecían tres criterios para la evaluación la calidad deliberativa que podemos tomar como referencia para valorar las prácticas de las TIC en la función legislativa. El primer criterio es valorar si las aportaciones ciudadanas no eran simples opiniones contando con un respaldo o referencia externa (fuente de información externa). Se trata, por tanto, de analizar si es un mero intercambio de experiencias subjetivas o se aportan argumentos racionales fundamentados en datos objetivos. El segundo criterio es valorar la frecuencia en las

---

<sup>996</sup> COLEMAN, S. y BLUMLER, J. G., *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge University Press. New York, 2009.

<sup>997</sup> Se trataba de una consulta pública sobre la violencia doméstica y el anteproyecto de la ley de comunicación.

<sup>998</sup> Concluían que “*si el objetivo es aumentar la confianza pública en los políticos como buenos oyentes, los experimentos aquí descritos no ofrecen motivos para el optimismo*”. *Ibidem*. p. 97.

aportaciones, lo que ayuda a medir el nivel de interacción. El tercer criterio se basa en la relación entre las aportaciones ciudadanas con las anteriores.

A pesar del alto grado de satisfacción de los ciudadanos<sup>999</sup> que participaron, la escasa implicación de los parlamentarios (no llegaba al 4%) hizo que no se diera una deliberación efectiva.

#### A.4.- La Iniciativa Ciudadana Europea

Al enumerar las herramientas no digitales de participación se hizo referencia breve a la iniciativa popular. Por medio de la iniciativa popular los ciudadanos pueden realizar una propuesta concreta de ley una vez recabados un número de apoyos. Como es de suponer, este instrumento de participación no es ajeno a la influencia tecnológica. Quedaría incompleto este análisis de la participación ciudadana en el ámbito parlamentario si no nos refiriéramos a las posibles influencias de las TIC en esta herramienta de democracia directa. TUDELA, refiriéndose al referirse al caso español, destaca cómo *“las facilidades que a la participación otorga el desarrollo tecnológico van a tener necesaria influencia tanto sobre el procedimiento legislativo como sobre la única fórmula hasta el momento existente de participación de los ciudadanos en la producción legislativa, es decir, la iniciativa legislativa popular”*<sup>1000</sup>. Muchos países recogen la posibilidad de los ciudadanos de utilizar este instrumento de democracia directa o semidirecta. Por ejemplo, en Europa, en al menos 14 países<sup>1001</sup> se regulan uno o más tipos de iniciativa legislativa popular (las que proponen la adopción de una ley, o las que proponen un referéndum).

---

<sup>999</sup> Una encuesta realizada después de los debates señalaba que el 92% de los participantes decían haber aprendido algo nuevo en el debate sobre la violencia doméstica; en el debate sobre la política de comunicación fue un 72%. FARIA, C. F., *El Parlamento abierto en la era de la Internet... Op. Cit.* p. 147.

<sup>1000</sup> TUDELA, J. “Parlamento y Nuevas Tecnologías”. *Op. Cit.* p. 127.

<sup>1001</sup> Se trata de España, Reino Unido, Holanda, Eslovenia, Italia, Austria, Alemania, Hungría, Portugal, Lituania, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Letonia. KAUFMANN, B. y DANE, M., *Direct Democracy in Europe, A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. IRI (Initiative and Referendum Institute) Europe- Carolina Academic Press. Durham NC., 2004. Ahí se hace un análisis de 32 países de Europa, centrándose en el proceso constitucional y la Iniciativa Europea. El índice completo puede encontrarse en: [http://www.cap-press.com/pdf/waters\\_fm.pdf](http://www.cap-press.com/pdf/waters_fm.pdf)

Uno de los más notables efectos que tiene la tecnología en esta herramienta de democracia directa (siempre como complemento al sistema representativo), es facilitar la recogida de firmas a través de la red. Como es sabido, las TIC aportan enormes facilidades para la sumar voluntades, en este caso apoyos a una propuesta concreta, pero, a la vez conllevan sus riesgos que el derecho tiene que prever. Si bien es cierto que Internet permite acabar con el carácter actualmente artesanal del proceso de recogida de firmas, para admitir éstas como válidas se requieren algunas garantías.

Uno de los ejemplos de aplicación tecnológica a las iniciativas populares es la llamada “Iniciativa Ciudadana Europea” (en adelante ICE) que fue una de las principales innovaciones que introdujo el Tratado de Lisboa<sup>1002</sup> y que se desarrolló por medio de un Reglamento<sup>1003</sup> de febrero de 2011. La finalidad de la ICE es *“reforzar la legitimidad democrática de la Unión”*, permitiendo que *“los ciudadanos puedan conectarse directamente con las instituciones de la UE para debatir cuestiones clave a nivel europeo”*<sup>1004</sup>. En esta línea se manifestaba el Comité Económico y Social al considerar la ICE como *“un medio de comunicación esencial para vivificar el debate político europeo”* pues es capaz de aportar al debate europeo *“propuestas e ideas de lo más diverso que de otro modo nunca llegarían a la fase de recogida de firmas, lo cual constituye un valor en sí mismo”*<sup>1005</sup>.

La ICE destaca, así, por ser un instrumento de participación ciudadana diseñado especialmente para el uso de las TIC. Es decir: está regulado esencial y estructuralmente pensado en la suma de apoyos a través de las TIC, lo que conlleva tener en cuenta los peligros que de estas herramientas se derivan, que son principalmente la seguridad y la protección de datos.

---

<sup>1002</sup> Artículo 11, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea y artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>1003</sup> Las normas y procedimientos por los que se regula este instrumento se establecieron en un Reglamento de la Unión Europea, adoptado por el Parlamento Europeo y el consejo de la Unión Europea Reglamento (UE) nº 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana (<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/legislative-framework>).

<sup>1004</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Informe sobre la aplicación del Reglamento (UE) nº 211/2011 sobre la iniciativa ciudadana*. Unión Europea. Bruselas, 2015. p. 2.

<sup>1005</sup> COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana»*. Bruselas, 2010. Disponible en: <http://goo.gl/M6W8O>. Apartado 3.1.1.

Planteada como una muestra de la apertura democrática de las instituciones de la Unión Europea, la ICE se ha postulado como una forma de democracia directa mediante la cual un grupo de ciudadanos puede preparar una iniciativa legislativa, y recoger apoyos (firmas) con el fin de presentarla a la Comisión Europea, que decidirá si iniciar el procedimiento legislativo. Este procedimiento de participación se concreta a través de varias fases. La primera fase consiste en la creación de un comité de ciudadanos. Éste ha de estar compuesto por al menos siete ciudadanos europeos con edad para votar en las elecciones al Parlamento y residentes en al menos siete Estados miembros diferentes.

La segunda fase requiere registrar la iniciativa en la web de la Unión Europea. Lo interesante de este requerimiento es el interés de la UE por participar en la difusión de las iniciativas; éstas pueden consultarse en todo momento a través de la web para que los ciudadanos las conozcan y, si lo desean, mostrar su apoyo a las mismas. Desde abril de 2012 se han presentado en la Comisión 51 solicitudes de registro de propuestas de iniciativas ciudadanas de las cuales 31 fueron finalmente registradas<sup>1006</sup>.

La tercera fase consiste en la recogida de declaraciones de apoyo a la iniciativa. Desde que la iniciativa es registrada se da un plazo de 12 meses para obtener como mínimo un millón de declaraciones<sup>1007</sup>. Las declaraciones de apoyo pueden recogerse en papel y a

---

<sup>1006</sup> Esto significa que 20 propuestas no cumplían los criterios de registro. De las 31 propuestas 16 fueron registradas en 2012, 9 en 2013, 5 en 2014 y 1 en 2015. Como se observa se da una progresión negativa que la UE tiene la intención de corregir mejorando la herramienta y adaptando algunos requisitos. COMISIÓN EUROPEA. *Informe sobre la aplicación del Reglamento (UE) nº 211/2011 sobre la iniciativa ciudadana*. Op. Cit. p. 3.

<sup>1007</sup> Además de fijar como mínimo el millón de declaraciones se debe alcanzar unos mínimos establecidos en al menos siete de los estados miembros. Explica TARÍN como *“Esto equivale aproximadamente a un 0,2% de la población europea. Comparativamente, las 500.000 firmas necesarias en España corresponden aproximadamente al 1,06%; mientras en Suiza se requiere 1,35% y en Italia aproximadamente el equivalente al 0,08% de la población. Polonia, único Estado europeo de dimensión semejante a España, exige un número de apoyos equivalente aproximadamente al 1,30% de su población. Citamos estos ejemplos para mostrar que la comparación de estos umbrales no permite extraer consecuencias automáticas sobre la importancia de las iniciativas legislativas populares en la vida política de los Estados (frente a la relevancia de las iniciativas ciudadanas helvéticas, en España solo una iniciativa ha sido tenida en consideración). Pero se puede afirmar que el número de firmas requerido para la ICE es bajo*. TARÍN, L.P., *“La iniciativa ciudadana europea”*. En *Nueva Revista*, nº 139, septiembre de 2012. Madrid.

través de medios electrónicos siguiendo un modelo oficial. En el caso de ser utilizados medios electrónicos el comité de ciudadanos ha de certificar su sistema de recogida de firmas online, excepto si opta por utilizar el sistema propio que pone a disposición la UE. Este proceso de recogida de apoyos es importante en cuanto que aporta un sistema de seguridad y de protección de datos<sup>1008</sup> replicable para otras figuras participativas similares. Como explica COTINO *“no se trata de que la Comisión ponga a disposición una plataforma centralizada de recogida de firmas, sino que ha de poner a disposición gratuita la materia prima y elaborada para que por medio de programas informáticos de código abierto, sea software libre”*<sup>1009</sup>. Precisamente este aspecto es el más relevante para nuestro estudio de la ICE: la aportación de una forma institucionalizada de recogida de apoyos vía internet que garantiza la seguridad y la protección de datos, replicable y reutilizable con las adaptaciones que se precisen a otras figuras de participación a través de las TIC. Cumpliendo con lo dispuesto en el Reglamento ICE la Comisión desarrolló un programa informático de fuente abierta para la recogida de declaraciones de apoyo a través de páginas web que está disponible desde el 22 de diciembre de 2011 y que se ha ido mejorando y actualizando (se han publicado hasta la fecha ocho versiones). Uno de los problemas principales que hubo que resolver desde la puesta en marcha del programa fue su alojamiento en un servidor “anfitrión”. Para configurar un sistema completo de recogida de firmas el sistema requería que los organizadores contaran con servidores que cumplieran con las especificaciones técnicas del programa. Esto supuso una dificultad importante, pues no fue fácil para los organizadores de las iniciativas encontrar proveedores de servicios de alojamiento adecuados al sistema. Esto llevó a la Comisión a ofrecer alojamiento gratuito en sus propios servidores para instalar el sistema de recogida de firmas a través de la web. La medida fue muy eficaz: de las 21 iniciativas registradas que recogían apoyos a través de la web, únicamente dos de ellas

---

<sup>1008</sup> “A lo largo de todo el proceso, los organizadores están obligados a respetar la legislación vigente en materia de protección de datos. En particular, antes de proceder a la recogida de declaraciones de apoyo, se puede exigir a los organizadores que lo notifiquen a las autoridades encargadas de la protección de datos en los Estados miembros donde se hará el tratamiento de la información”. Web de la ICE: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/certification>

<sup>1009</sup> COTINO HUESO, L., “La Iniciativa Ciudadana Europea electrónica”. En CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A., PEGUERA, M., PEÑA-LÓPEZ, I. & VILASAU SOLANA, M. (coords.), *Neutralidad de la red y otros retos para el futuro de Internet*. UOC-Huygens. Barcelona, 2011. pp. 447-462.



utilizaron servidores privados mientras que el resto alojaron su sistema en los servidores de la Comisión.

La protección de los datos de los firmantes es un elemento clave para que el instrumento sea de confianza para los ciudadanos. Por este motivo, en el Reglamento ICE este aspecto se regula como estratégico y esencial para su funcionamiento. De esta forma se regula con detalle el sistema de recogida de datos, qué datos pueden ser obtenidos y por quién, el régimen general aplicable, las responsabilidades en que incurren los que recogen los datos y las exigencias de conservación y destrucción de los mismos.

Otra aportación importante que podemos obtener de la ICE es la regulación de las garantías de seguridad en la identificación de los ciudadanos que apoyan las propuestas. En este caso la seguridad hay que entenderla como la fiabilidad de que quien da el apoyo electrónico es quien dice ser. Se trata de un peligro presente en las TIC al contar con presencias virtuales y no reales o físicas representadas o transmitidas a través de la tecnología. En determinados ámbitos en los que la “autenticación” tiene una mayor relevancia, se requiere la utilización de sistemas de identificación *robustos*<sup>1010</sup>. La ICE, en cambio apuesta por no establecer un sistema de verificación de firma riguroso y no exigir la autenticación (en concreto se excluye la necesidad de firma electrónica). Esto se explica por el deseo de facilitar la suma de apoyos y por entenderse que, en una iniciativa semejante -que sólo influye en un proceso de toma de decisiones pero que no constituye en sí misma una decisión (sino una propuesta)- no es necesario un alto nivel de seguridad.

Terminada la recogida de declaraciones de apoyo, las autoridades nacionales competentes de los estados miembros deben verificar la validez de las mismas en el plazo de tres meses. Esta cuarta fase del proceso ha sido muy criticada pues es un importante obstáculo en el procedimiento de la ICE. La obligación de verificar las

---

<sup>1010</sup> Un ejemplo de autenticación robustos son los sistemas “Tokens” o también llamados Se autenticación de dos factores. En el sistema de autenticación tradicional se utilizan un nombre de usuario y una contraseña para identificar al usuario. En el sistema *Tokken* se requieren dos factores: 1) algo que el usuario sabe (una clave personal), y 2) algo que el usuario tiene (un dispositivo físico que proporciona una clave adicional).

declaraciones de apoyo por parte de varios estados miembros distintos<sup>1011</sup> ha dado lugar a muchos problemas con la disparidad de éstos a la hora de exigir distintos requisitos. La Comisión ha sugerido a algunos países que simplifiquen sus requisitos de verificación<sup>1012</sup>. Cuando hay diferencias importantes se producen, dice la propia la Comisión Europea, *“críticas y frustración entre los organizadores y los firmantes, muchos de los cuales consideran que la diferencia de trato y la gran cantidad de datos personales exigidos por algunos Estados miembros, incluido a veces el número de identidad personal, puede disuadir a muchos ciudadanos de prestar su apoyo”*<sup>1013</sup>.

La quinta fase consiste en la presentación de la propuesta ante la Comisión que debe ir acompañada de las declaraciones de apoyo y la información relativa a la financiación que han recibido para poner en marcha la iniciativa. En el plazo de tres meses desde la presentación, los organizadores de la iniciativa pueden reunirse con representantes de la Comisión y presentar la propuesta en una audiencia pública organizada en el Parlamento. A partir de aquí la decisión queda en manos de la Comisión que decidirá si eleva la iniciativa en forma de propuesta legislativa. Así, como explica TARÍN *“la Comisión tiene la —escueta— obligación de considerarla seriamente. Su comunicación la aprobará el Colegio de Comisarios y deberá motivar su decisión. Ningún compromiso por tanto de elevar propuestas al Consejo. No es poco, pero la calificación de democracia directa es, por tanto, generosa”*<sup>1014</sup>. En la misma línea opina RUBIO al valorar la ICE como un mecanismo de democracia directa: *“lejos de dar participación a los ciudadanos en las*

---

<sup>1011</sup> Según el artículo 8.1 a) y b) del Reglamento ICE reunidas las declaraciones de apoyo han de presentarlas *“al Estado miembro de residencia o de nacionalidad del firmante”* o *“al Estado miembro que haya expedido el número de identificación personal o el documento de identificación personal facilitado”*. Reglamento ICE.

<sup>1012</sup> *“Varios Estados miembros ya han respondido positivamente al llamamiento de la Comisión en favor de la simplificación. Una modificación del anexo III, que entró en vigor el 8 de octubre de 2013, incluía los cambios sugeridos por España, Irlanda, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Eslovenia. En particular, los Países Bajos ofrecen la posibilidad de que los nacionales neerlandeses que residan fuera de los Países Bajos expresen su apoyo mediante un formulario en neerlandés, y España ofrece la posibilidad de que los ciudadanos de la UE no españoles residentes en España puedan formular su declaración de apoyo con un formulario español, reduciendo así el número de ciudadanos excluidos de su derecho a apoyar una iniciativa. Una segunda modificación, que fue adoptada por la Comisión en marzo de 2015 y actualmente está en fase de examen por el Parlamento Europeo y el Consejo<sup>19</sup>, simplifica aún más los requisitos para Letonia, Malta y Suecia”*. COMISIÓN EUROPEA. Informe sobre la aplicación del Reglamento....Op. Cit. p. 8.

<sup>1013</sup> *Ibidem*. p. 7.

<sup>1014</sup> TARÍN, L.P., *“La iniciativa ciudadana europea”*. Op.Cit.

*decisiones de la Unión la ICE no es más que una herramienta de democracia representativa que les permite dar ideas a través de un procedimiento formalizado”<sup>1015</sup>.*

Desde su puesta en marcha de la ICE, tan sólo tres iniciativas han logrado los apoyos requeridos para ser tenida en cuenta por la Comisión. Únicamente una de ellas obtuvo una respuesta positiva por parte de la Comisión, que asumió el compromiso de realizar una serie de acciones de forma progresiva<sup>1016</sup>. La respuesta de la Comisión Europea con respecto a las otras dos propuestas consistió en una comunicación a los organizadores<sup>1017</sup> explicando los motivos por los que excluían la presentación de propuestas legislativas sobre esa materia.

Como decíamos, con independencia de la valoración que se haga de la eficacia de esta herramienta, para el presente trabajo de investigación la ICE aporta un elemento de gran interés: el sistema de recogida de firmas “institucionalizado” que garantiza la seguridad y la protección de datos. El Reglamento de la ICE, que regula la recogida de datos vía web como un elemento estructural, aporta un modelo específico que establece una serie de requisitos técnicos y de seguridad y que se desarrolla en programas de código abierto. Estamos, por lo tanto, ante un instrumento jurídico de recogida de apoyos utilizando las TIC, institucionalizado por la UE, que puede servir de ejemplo para la regulación de las iniciativas populares en otros países, o, incluso, para que la sociedad civil puedan usarlo como medio para recabar apoyos teniendo la seguridad de ser una forma jurídica institucionalizada de recogida de firmas. Como dice COTINO HUESO *“La política y todas las formas de democracia directa, semidirecta, participativa o deliberativa y también la representativa no sólo no pueden desconocer*

---

<sup>1015</sup> RUBIO NÚÑEZ, R., “La iniciativa ciudadana electrónica será o no será”. Disponible en: <http://sesiondecontrol.com/ocio/tecnologia/la-iniciativa-ciudadana-europea-sera-electronica-o-no-sera/>

<sup>1016</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea «El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!»*. Bruselas, 2014. Disponible en: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ES/1-2014-177-ES-F1-1.Pdf>

<sup>1017</sup> La respuesta a la iniciativa “Uno de nosotros” (que proponía que la UE dejara de financiar actividades que supongan la destrucción de embriones humanos en los ámbitos de investigación, ayuda al desarrollo y salud pública) disponible en: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ES/1-2014-355-ES-F1-1.Pdf>; y la respuesta a la iniciativa “Stop Vivisection” (reclama la derogación de la directiva 2010/63UE relativa a la protección de los animales utilizados para fines científicos) disponible en: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/ES/3-2015-3773-ES-F1-1.PDF>

*internet, sino que ya no se van a entender si no es a través de medios soportes electrónicos. El Derecho ha ignorado prácticamente hasta ahora el fenómeno en el ámbito participativo. Por el contrario, el Reglamento ICE —con todos sus posibles defectos— es un hito pues supone un régimen jurídico en el que lo electrónico es estructural y no sólo una cuña o una anécdota”<sup>1018</sup>.*

#### A.5.- Plataformas digitales de participación en el Parlamento

Analizadas las experiencias más básicas de participación digital en los parlamentos, así como los experimentos de debate a través de internet y la iniciativa ciudadana electrónica, vamos a entrar a continuación en el estudio de dos ejemplos de TIC parlamentarias mucho más elaborados y de mayor complejidad en su articulación y desarrollo. Se trata de dos plataformas digitales de participación en el Parlamento: el “Senador Virtual” del Senado de Chile y el proyecto “e-democracia” de la Cámara de diputados de Brasil.

Aunque ambas herramientas tienen notables diferencias en su origen, los momentos en los que aparecen, e incluso la forma en que gestionan la participación, vemos conveniente presentarlos de manera conjunta pues representan, hasta la fecha, las experiencias de parlamento abierto más avanzadas que se pueden encontrar en las democracias contemporáneas. El estudio de estas dos herramientas nos ayudara a sacar algunas conclusiones acerca de cómo las TIC se aplican a la función legislativa.

##### *El Senador Virtual del Senado de Chile*

En 2001 a iniciativa del Senado de Chile se puso en marcha una plataforma digital con la finalidad inicial de instruir a los ciudadanos sobre el procedimiento legislativo de forma práctica. En su afán de llevar el parlamento a los ciudadanos y de acercarlos a los

---

<sup>1018</sup> COTINO HUESO, L., “El Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea de 2011. Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos”. En *Revista de Derecho Político*, nº 81, mayo-agosto de 2011. Madrid. p. 333.

representantes esta herramienta terminó convirtiéndose en un instrumento de participación ciudadana en la elaboración de las leyes.

En el “Senador Virtual” las contribuciones ciudadanas al procedimiento legislativo se articulan a través encuestas detalladas que son abiertas al debate público a instancias del parlamento. A través de esta plataforma se organiza la participación y se adapta a las circunstancias del ciudadano. A diferencia de los debates públicos que hemos estudiado anteriormente, el Senador Virtual se preocupa de poner en antecedentes a los participantes aportándoles las condiciones de análisis necesarias para realizar sus aportaciones.

Una vez cumplimentado un detallado registro, la participación puede modularse de dos formas: en un formato de “discusión general” mediante el cual *“el usuario se pronuncia sobre si está de acuerdo, si no está de acuerdo, o si se abstiene por cada una de las ideas fundamentales. Como conclusión, se le solicita votar por el proyecto en general: a favor, en contra o abstención”*<sup>1019</sup>; o a través de la “discusión particular” que permite manifestar una opinión sobre los artículos principales o los puntos importantes en concreto de la ley en trámite. A través de la discusión particular se puede votar<sup>1020</sup> cada artículo de la ley seleccionado como relevante por la plataforma, proponer una redacción alternativa<sup>1021</sup> o, incluso, añadir artículos y contenidos adicionales<sup>1022</sup>. Esta forma de estratificar las contribuciones ciudadana simplifica enormemente la forma de participación y facilita la automatización de la gestión en el traslado al Parlamento de estas contribuciones.

---

<sup>1019</sup> Senado de la República de Chile, *Manual del Senador Virtual*. Disponible en: <http://www.senadorvirtual.cl/manual.php>

<sup>1020</sup> “El usuario manifiesta por cada materia seleccionada: sí, si está de acuerdo; no, si no está de acuerdo; se abstiene, si no se pronuncia; o si formula una indicación sustitutiva, en caso de ser partidario de reemplazar la norma contemplada en el proyecto.” *Ibidem*.

<sup>1021</sup> “Si es partidario de agregar una norma no contemplada, se le da la posibilidad de ingresar su texto en la ventana “Indicaciones Aditivas”. Estas indicaciones también serán clasificadas para la presentación de los resultados”. *Ibidem*.

<sup>1022</sup> “Si estima que el proyecto de ley debería contener otras ideas, puede agregarlas en la ventana “otros aportes o sugerencias” para que sean consideradas. Éstas serán clasificadas para la presentación de los resultados”. *Ibidem*.

Resulta clave en el desarrollo de esta herramienta el papel de un órgano parlamentario al que se encomienda la tutela de las distintas fases del proceso de participación. En el caso que nos ocupa se crea un comité que se encarga, en primer lugar, de seleccionar aquellos proyectos de ley que son incorporados al Senador Virtual. Esto significa que no todos los proyectos de ley son sometidos a la plataforma y que la iniciativa de sumar la agregación de intereses ciudadana es siempre parlamentaria. En segundo lugar, este comité se ocupa de “traducir” a un lenguaje accesible los proyectos de ley, lo que implica la elaboración de textos simples y entendibles por el ciudadano común. Este esfuerzo de adaptación y “depuración” de los textos legales es muy importante para el proceso, pues sin un lenguaje entendible para el ciudadano la participación sería muy difícil. En tercer lugar, al empezar a producirse las contribuciones ciudadanas, la participación es moderada por el propio comité a través de una interfaz tecnológica que le permite varias opciones: 1) insertar los proyecto de ley (traducidos al “lenguaje ciudadano”) en forma de preguntas o infografías; 2) obtener los datos cuantitativos de la participación; 3) eliminar los mensajes ofensivos o que se desvían del tema; 4) establecer un sistema para contestar de forma personalizada a cada participante y 5) definir las palabras clave (tags<sup>1023</sup>) que resumen las contribuciones ciudadanas. En toda esta fase de moderación el comité puede alimentar el debate añadiendo preguntas a las encuestas con el fin de fomentar una mayor participación, u orientarla a los temas establecidos como centrales en la discusión.

Una vez cerrado el proceso de participación el comité redacta un informe simplificado (que se envía a los parlamentarios) que sintetiza los datos cuantitativos de las aportaciones (número de participantes, resultados globales de la votación, número de sugerencias, etc.). En el mismo informe se incluye una referencia a la página web para que los parlamentarios que lo deseen puedan leer las sugerencias de contenido que se han aportado por parte de los ciudadanos.

---

<sup>1023</sup> “Tags” son palabras claves o referencias que contienen elementos semánticos (significados) de relevancia en un texto determinado.

A pesar de que los datos de participación ciudadana<sup>1024</sup> que ha conseguido el Senador Virtual invitan al optimismo<sup>1025</sup> hay algunos aspectos criticables y mejorables en la plataforma y que han sido destacados por la doctrina. Por un lado, destaca FARIA<sup>1026</sup>, el Senador Virtual no está adaptado a las nuevas tendencias de herramientas web 2.0 de manera que no permite toda la interactividad que ahora está disponible en internet. Por otro lado como destacan ARAYA y BARRIA *“la principal debilidad de las aplicaciones impulsadas por el Senado chileno es que carecen de una teoría democrática (deliberativa) que los sustente (...) no brinda a los ciudadanos la posibilidad de engancharse en una discusión con los parlamentarios sobre los proyectos de ley puestos a votación. El acto de votar parece responder a un afán plebiscitario (no vinculante), antes que a uno deliberativo”*<sup>1027</sup>.

Podemos concluir, por lo tanto, que estamos ante una herramienta en forma de plataforma virtual que permite y facilita la participación de una forma simple y accesible al ciudadano, pues la organiza, la estructura y automatiza su gestión, pero que no consigue una deliberación al no darse un intercambio de información ciudadano-parlamentario de manera fluida. Aunque se dé la opción de presentar propuestas, abriendo un nuevo canal de comunicación con los ciudadanos, esto no propicia un contacto con los parlamentarios, ni ofrece garantías de que éstos hayan tomado en consideración las propuestas. Tampoco es una participación completamente libre en cuanto que está basada en la selección de alternativas predefinidas.

---

<sup>1024</sup> Desde su creación hasta mayo de 2010 mediante la plataforma de Senador Virtual se realizaron más de 75.000 acciones de 181 proyectos de ley. De éstos, 116 fueron examinados por el Senado de Chile.

<sup>1025</sup> *“Si bien el promedio de votación por proyecto (271.7) podría ser considerado bajo en relación con un universo de 13% de la población con acceso a internet —aproximadamente, un millón 950 mil personas—, la experiencia de Senador Virtual permite que en cada proyecto de ley, la comisión del Senado que lo estudia reciba 76.2 propuestas ciudadanas por proyecto, las que sin la existencia de la aplicación no habrían sido consideradas por los senadores. Este hecho, cualitativamente, podría significar potencialmente una nueva instancia de influencia en el proceso mismo de legislar”*. ARAYA MORENO, E. y BARRIA TRAVERSO, D., “E-participación en el Senado chileno: ¿aplicaciones deliberativas?”. En *Convergencia*, vol.16, nº 51, 2009. México D.F.. pp. 239-268.

<sup>1026</sup> FARIA, C. F., *El Parlamento abierto en la era de la Internet...Op. Cit.* p. 187.

<sup>1027</sup> ARAYA MORENO, E. y BARRIA TRAVERSO, D. “E-participación en el Senado chileno:...” Op. Cit.

La segunda plataforma digital de participación ciudadana en el parlamento que vamos a estudiar es el proyecto “e-Democracia” de la Cámara de diputados de Brasil. Esta compleja plataforma colaborativa es, hoy por hoy, la principal referencia<sup>1028</sup> como iniciativa institucional de participación en los parlamentos.

La plataforma fue puesta en marcha en 2009 como proyecto piloto de manera que durante dos años se utilizó en fase de pruebas con el fin de mejorarla y adecuarla. Los objetivos que se planteó el proyecto e-democracia, como destaca FARIA, fueron *“mejorar la interacción entre la sociedad y la Cámara de Diputados, fortalecer el papel de la legislatura en la formulación de políticas públicas, fomentar la participación social responsable y constructiva, mejorar la comprensión de la sociedad brasileña sobre la complejidad de los trabajos legislativos y aumentar la transparencia del proceso legislativo”*<sup>1029</sup>.

No podemos olvidar que la participación ciudadana, así concebida por el proyecto e-democracia- no se aplica exclusivamente a la elaboración de las leyes sino también en la ayuda a los parlamentarios en la monitorización y control de la acción del gobierno. Por lo tanto, además de servir de ejemplo de aplicación tecnológica en la función legislativa, nos aporta algunos elementos para el impacto de estas herramientas en la función de control parlamentario.

Al ser el procedimiento de elaboración de las leyes no lineal y complejo, implementar un sistema de participación ciudadana requiere dotar a las herramientas de mucha flexibilidad y permitir que la interacción se produzca en diversos niveles y según diversos objetivos. Por este motivo, la plataforma estructura la participación ciudadana a través de dos formatos diferentes: las “comunidades virtuales legislativas” (en adelante CVL) y el “Espacio libre”. El “Espacio libre” es un área de discusión abierta sobre cualquier

---

<sup>1028</sup> GONZALO, M.A., <http://sesiondecontrol.com/actualidad/participacion-y-parlamento/>

<sup>1029</sup> FARIA, C. F., *El Parlamento abierto en la era de la Internet...Op. Cit.* p. 191.



asunto que afecta al parlamento, cuya característica principal es servir de foro no organizado ni moderado en cuanto a su contenido<sup>1030</sup>. Se trata de abrir el Parlamento para que, a iniciativa de la ciudadanía, se presenten propuestas, se planteen preguntas, se hagan demandas a los representantes sobre cualquier asunto. Es una actuación realizada desde fuera (extraparlamentaria) hacia el Parlamento. En este ámbito encontramos elementos de participación ciudadana sobre la función de control ya que las CVL se enfocan de manera específica hacia la elaboración de un proyecto de ley. El “Espacio Abierto” de esta manera acoge, aunque de forma desordenada, algunos de los instrumentos de control tradicionales de los parlamentos como las peticiones y la presentación de quejas.

Las CVL suponen una actuación del Parlamento hacia la ciudadanía (de dentro hacia fuera). Las CVL son redes sociales digitales formadas por personas interesadas en un tema concreto. Cualquier ciudadano puede formar parte de esa CVL (hacerse miembro a través de un sencillo registro) y esto le permite conocer el perfil de los otros participantes y realizar contribuciones al texto legislativo a través de un mecanismo de participación múltiple formado por una serie de instrumentos. Estamos ante de las notas características de este proyecto: el afán por construir la participación cuidando las comunidades virtuales. Sin comunidades vertebradas (interactuando entre sí) resulta difícil realizar una inteligencia colectiva propia de las herramientas de la web 2.0.

Constituidas las CVL, o bien a través del Espacio libre, la plataforma aporta una serie de herramientas de participación a través de las cuales, tanto los ciudadanos como los parlamentarios, pueden colaborar en las funciones del Parlamento. Pero, como explicábamos antes, el proceso de elaboración de las leyes o la fiscalización a la acción del ejecutivo no son procedimientos lineales y se necesita una orientación para que la participación tenga sentido y encuentre el acomodo efectivo que requiere cada fase. Por eso, con carácter previo a los instrumentos de participación, el ciudadano cuenta con un documento que informa de las fases del procedimiento legislativo y le orienta en cuanto

---

<sup>1030</sup> Como es lógico sí se verifica y controla que los mensajes no sean ofensivos y que no vulneren la política de participación del portal.

a cómo, cuándo y cuándo realizar sus contribuciones. Este documento se llama “Guía de Discusión” y surgió como resultado de la fase de pruebas de la plataforma. Al comprobar en las primeras pruebas que muchos participantes terminaban confusos y perdidos en el complejo procedimiento legislativo, se vio necesario informar al ciudadano sobre tres cuestiones relativas a la participación en la plataforma: 1) en qué momento<sup>1031</sup> del proceso legislativo se puede participar; 2) la forma de participación (ayuda en la elaboración del texto legislativo, participando en foros de discusión e interactuando con los parlamentarios, o publicando documentos en la biblioteca de la CVL); y 3) el contexto en el que se participa (información general sobre el procedimiento legislativo para que el ciudadano conociera qué relación existe entre sus contribuciones y el proceso legislativo). En definitiva, la Guía de discusión va más allá de la formación al ciudadano acerca de cómo se elaboran las leyes; se trata de un “manual” para hacerlo según establece la propia plataforma adaptado al nivel de formación técnica de un ciudadano corriente.

Este material de orientación sirve para explicar cómo utilizar los diversos instrumentos de participación que ofrece la plataforma como los foros de discusión, las audiencias públicas interactivas o chats de discusión, el wikilegis y la Biblioteca virtual:

- Los **foros temáticos** son la primera herramienta de participación que ofrece la plataforma. Al hacerse miembro de una determinada CVL se invita al ciudadano (ya registrado) a participar en la discusión. Pero este foro no se realiza de cualquier manera: el tema de discusión se divide en preguntas específicas para facilitar el debate. Esta herramienta de interacción, llamada “Nossas Ideas”<sup>1032</sup>, permite una participación sencilla y simple: el ciudadano puede presentar sus

---

<sup>1031</sup> Se utilizan “capas” que delimitan cronológicamente el proceso de participación: a la izquierda se sitúa el pasado, en la capa central el presente y en la capa derecha el futuro. De esta forma, rápidamente se puede ver en qué fase del proceso nos encontramos.

<sup>1032</sup> Significa “nuestras ideas”. Este instrumento se basa en una herramienta desarrollada por SALGANIK, DOODS y WATTS con el objetivo de minimizar el efecto “manada” de las encuestas de múltiples opciones en los que los usuarios son fuertemente influidos por las elecciones mayoritarias distorsionando el resultado final. Para esto, se utiliza un mecanismo conocido como “comparison pairwise system” que estimula al participante a elegir entre dos ideas, optar por las dos, rechazarlas en conjunto o proponer nuevas ideas. SALGANIK, M., DODDS, P. y WATTS, D., “Experimental study of inequality and unpredictability in an artificial cultural market”. En *Science*, vol. 311, nº 5762, febrero de 2006. p. 854-856.

ideas de solución en una sola idea o frase, o votando (aprobación o rechazo) las mejores ideas presentadas en el foro.

- Las **audiencias públicas interactivas** son los instrumentos más comunes de participación. Se realizan durante el periodo de discusión de un proyecto de ley entre los miembros de las CVL y los parlamentarios implicados en esa propuesta. Sus principales objetivos son dos: el esclarecimiento técnico de los puntos más relevantes de una ley en trámite, y aportar al parlamentario la opinión de la ciudadanía acerca de las cuestiones que trata esa propuesta de legislación. A través de estas audiencias los parlamentarios pueden interactuar con los participantes a través de chats de discusión, o de las redes sociales. Se trata de una herramienta de participación que también puede aplicarse a la función de control, pues, a través de la plataforma, las comisiones que ejercen supervisión a la actuación gubernamental pueden organizar audiencias públicas interactivas en las que participen los ciudadanos.
- **Wikilegis**: Además de estas formas de participación que requieren una moderación y estructuración del debate, el ciudadano puede realizar sus contribuciones directamente proponiendo una redacción específica de los preceptos legales. A través de la herramienta **wikilegis** los miembros de la CVL pueden desarrollar su propia versión del texto legal o sugerir cambios específicos en el texto original. Al tratarse de una herramienta de colaboración la estudiaremos con más detalle más adelante.
- Por último, la **Biblioteca Virtual** es una herramienta de apoyo a los participantes en donde se puede acceder a la legislación aplicable, antecedentes, artículos doctrinales, vídeos, notas de reuniones, etc. Un recurso para que las contribuciones puedan estar apoyadas y referidas a los mismos documentos con los que cuentan los parlamentarios. En la Biblioteca virtual también se almacenan todas las propuestas realizadas en esa CVL. De esta forma los ciudadanos pueden acceder a las demandas de los participantes y valorar la

redacción final que aprueba el parlamento. Esto facilita la transparencia parlamentaria al hacerse público todo el proceso.

Todos estos instrumentos de participación están basados en las herramientas simples de la web 2.0 con el fin de que los ciudadanos puedan interactuar con los representantes usando también los medios sociales. En este sentido, el proyecto e-democracia supera notablemente la limitación del Senador Virtual del Senado de Chile con respecto a las herramientas de la web 2.0, pues la plataforma permite que la interacción pueda integrarse en redes sociales como facebook y twitter, la utilización de videochats, etc.

Analizadas las herramientas, vamos a estudiar las fases del proceso participativo y cómo se gestiona cada una de estas. Ya hemos adelantado que el proyecto e-democracia es una herramienta compleja que para facilitar la participación ciudadana procura organizar y estratificar las contribuciones según las fases del proceso y en función de los objetivos de cada fase. Esto implica una gran inversión de recursos por parte del Parlamento brasileño. Más de cinco órganos parlamentarios participan en el proyecto e-democracia: la Secretaría de Comunicación<sup>1033</sup>, el centro de informática<sup>1034</sup>, el centro de documentación e información<sup>1035</sup>, el departamento de comisiones<sup>1036</sup> y el cuerpo de asesores legislativos<sup>1037</sup>. Éste último juega un papel principal al encargarse de preparar el contenido inicial de las CVL, moderar las discusiones, organizar y estructurar la participación y elevar el informe final de las contribuciones ciudadanas a la sede parlamentaria.

---

<sup>1033</sup> La Secretaría de Comunicación (SECOM) se ocupa de integrar la comunicación de la plataforma con la del propio Parlamento.

<sup>1034</sup> La gestión de las contribuciones ciudadanas y su traslado a los parlamentarios requiere dotar al Parlamento de los medios tecnológicos necesarios.

<sup>1035</sup> Como se ha podido observar al estudiar las herramientas de participación es necesario mantener actualizado el sistema de investigación y el material de documentación legislativa para apoyar las contribuciones ciudadanas.

<sup>1036</sup> El interlocutor parlamentario principal al que se traslada la participación ciudadana son fundamentalmente las comisiones específicas que se encargan de este texto legislativo. El departamento de comisiones (DECOM) se ocupa de integrar el trabajo de los parlamentarios en la plataforma y de recibir las audiencias públicas.

<sup>1037</sup> El cuerpo de consultores legislativos se encarga de asesorar a los parlamentarios en su trabajo elaborando dictámenes sobre los textos legislativos y realizando diversos estudios técnicos relacionados con los intereses de la Cámara. Lo conforman más de 180 expertos en 21 áreas de conocimiento

Podemos resumir el proceso de participación de la plataforma “e-democracia” en las siguientes fases:

- 1) Creación de la CVL y del plan de discusión: el equipo de consultores legislativos preparar una estructura inicial de la discusión, un conjunto de temas que deben componer un texto legislativo.
- 2) Definido el plan de discusión se crean los foros temáticos basados en los asuntos que ha previsto el plan.
- 3) Discusión y debate en los foros: la discusión comienza a iniciativa de un diputado o de un consultor legislativo y se ordena a través de los puntos clave seleccionados. La moderación del debate corre a cargo del consultor legislativo o del parlamentario. En esta fase los consultores legislativos pueden alimentar la participación planteando preguntas nuevas, respondiendo las cuestiones que planteen los ciudadanos, etc.
- 4) Una vez finalizado el debate comienza la fase de procesamiento y organización de las contribuciones ciudadanas. Los consultores legislativos se encargan de resumir la participación con dos objetivos: el primero es conseguir una redacción sintética y resumida de los puntos clave que han sido discutidos; el segundo es realizar un análisis acerca de la viabilidad técnica de las ideas surgidas en el debate.
- 5) Trasladado el informe-resumen al parlamentario responsable de esa CVL, éste decide qué sugerencias se incorporan al texto legislativo en la propuesta que se someterá a la aprobación de la Cámara.

Es importante destacar que todo el proceso es abierto y que cualquier ciudadano (no sólo los que han participado) puede seguir cada de una de sus fases. De esta forma la ciudadanía puede ver las demandas de los participantes y si éstas son o no incorporadas a la propuesta de ley. Al hacerse público todo este proceso de participación, se traslada

al parlamentario la responsabilidad de explicar los motivos que le han llevado a escoger unas medidas en vez de otras. Se trata de un aspecto importante al que volveremos cuando analicemos el impacto de la transparencia en las funciones parlamentarias.

Otro de los aspectos que conviene destacar del proyecto e-democracia es la interfaz tecnológica. La interfaz es el conjunto de elementos de la herramienta tecnológica (generalmente una página web) que a través de la pantalla permiten al usuario realizar acciones concretas. En el caso del proyecto e-democracia ésta destaca por su enorme versatilidad. Esta libertad a la hora de participar, como se verá después no es positiva para el propio sistema de participación. La interfaz tecnológica del proyecto e-democracia tiene las siguientes características: 1) **Asincronía**: el sistema permite participar en cualquier momento. No hay un horario de “apertura” para realizar las contribuciones; 2) **Alinealidad**: permite una intervención compleja, esto es, a través de diversos formatos y con la opción de interrumpirla y continuarla más adelante; 3) **Evolutiva**: va de menos a más, de forma progresiva con el fin de estimular la confrontación de ideas y argumentos; 4) **Colaborativa**: se ofrece la posibilidad de construcción colaborativa a través principalmente de las herramientas de interacción de la web 2.0; 5) **Espontaneidad**: el ciudadano puede participar cuándo y cómo quiere. Es lo contrario de una participación basado en una selección de alternativas predefinidas.

Si se destacan de forma especial las condiciones de la interfaz del proyecto e-democracia es porque la forma en que se estructura la participación a través de la tecnología (en este caso a través de las posibilidades que aporta la herramienta) influye de manera relevante en su contenido y calidad. Esta idea de que la forma influye en el contenido ha sido defendida por COLEMAN y BLUMLER<sup>1038</sup> a la hora de analizar cómo la forma en que se estructuran los debates en línea afectaba a su contenido. También MARQUES<sup>1039</sup> añadía la importancia de que en el diseño institucional de experiencias participativas, debían tenerse en cuenta factores socio-económicos y socio-culturales de los

---

<sup>1038</sup> COLEMAN, S. y BLUMLER, J. G., *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge University Press. New York, 2009. p. 99.

<sup>1039</sup> MARQUES, F. P. J. A., *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro*. UFBA. Salvador, 2008. p. 165.

participantes que afectaban a las contribuciones. Desde este punto de vista, una interfaz como la del proyecto e-democracia permite una mayor interacción y busca un debate de ideas mientras que los sistemas con formas más restrictivas (como el Senado Virtual de Chile o los formularios de contribución de Nueva Zelanda) pretenden interacciones más limitadas funcionando como una encuesta de opinión.

Junto a estos elementos de la interfaz tecnológica podemos destacar otras notas características de la herramienta que nos aportarán elementos de juicio para valorar el proyecto “e-democracia” como herramienta de participación. Es importante mencionar a este respecto la ausencia de instrumentos de orientación (por ejemplo la falta de una guía o tutorial integrado dentro del propio proceso de participación). Esto llega a suponer la desorientación del participante que no tenía el contexto necesario para saber sobre qué participar y cómo hacerlo. Aunque la Guía de discusión que hemos mencionado anteriormente se crea específicamente para cubrir esta necesidad, se trata de una herramienta disponible únicamente al comenzar a utilizar la herramienta. La tutela y ayuda de soporte no está presente a lo largo del proceso de participación. Esta circunstancia, sumada al hecho de la falta de preparación del ciudadano en cuestiones de procedimiento legislativo limitaba de forma importante las contribuciones ciudadanas.

Por otra parte, también se ha destacado la falta de relación entre la herramienta y el proceso legislativo real. La interfaz no estaba adaptada a la rutina real legislativa y no había comunicación entre los hechos presenciales en la cámara y los virtuales. En otras palabras, la interfaz permite una participación que si bien permite una gran libertad en la forma de participar, resulta rígida en cuanto su capacidad para incidir en el debate legislativo que se opera en la cámara de representantes.

Podemos concluir que el proyecto “e-democracia” constituye el ejemplo más avanzado de participación digital realizado hasta la fecha en un parlamento. La variedad de las formas de participación y la complejidad del sistema aportan una enorme libertad al ciudadano para intervenir en el proceso legislativo o en el control al gobierno. Hasta

ahora, el mayor desarrollo y articulación del proceso de participación se ha concretado en organizar las contribuciones ciudadanas en el procedimiento legislativo. Menor desarrollo se observa en las formas de participación en el control, limitadas a la interacción con el representante a través del Espacio Libre y otras herramientas disponibles.

## **B.- Iniciativas de participación digital de la sociedad civil**

Corresponde ahora hacer mención de las iniciativas de participación digital en el parlamento que proceden de la sociedad civil. Asumida la idea en muchos parlamentos, de que la interacción representantes-ciudadanos mejora la calidad del trabajo parlamentario, además de la institucionalización de formas de participación digitales incorporadas por el propio parlamento (y que hemos estudiado en líneas anteriores) otra posibilidad para desarrollar esa relación es a través de las iniciativas desarrolladas por las OMP.

En ocasiones, debido a este contexto de desafección y desconfianza de los ciudadanos respecto a las instituciones políticas, la labor de monitorización que realizan estas entidades suele atraer más a los ciudadanos que la propia vertiente institucional de participación que ofrecen los parlamentos. Así, aunque el desarrollo de la presencia institucional del parlamento en las redes sociales corresponda a sus órganos competentes, las OMP pueden contribuir a que los ciudadanos encuentren la presencia de los parlamentarios en estos medios sociales de comunicación e, incluso, impulsar y demandar su presencia en estos foros. De la misma manera, las OMP han puesto en marcha páginas webs con peticiones electrónicas sobre legislaciones concretas y con mínimas barreras para participar. AGUILAR NACHER denomina a estos movimientos sociales como una “ciudadanía articulada”<sup>1040</sup>. Se refiere así al conjunto de

---

<sup>1040</sup> AGUILAR NACHER sostiene que los cambios sociales y políticos que propician las TIC presentan “*un nuevo protagonista que las instituciones, gobiernos y Parlamentos han de tomar en cuenta en sus decisiones y procesos legislativos: los ciudadanos articulados en organizaciones independientes o de forma individual que, emponderados y exigentes, claman por contar con las herramientas para tomar decisiones y participar*”. AGUILAR NACHER, I., “Ciberactivismo y Parlamento: Movimientos sociales e iniciativas ciudadanas por la transparencia y la participación”. *Op. Cit.* p. 342.



organizaciones de la sociedad civil organizadas y estructuradas bajo la demanda del “empoderamiento ciudadano” con el fin de lograr una mayor intervención en los asuntos públicos.

Podemos clasificar estas iniciativas en cuatro grandes grupos. En primer lugar están aquellas organizaciones que fomentan el intercambio de experiencias de participación innovadoras. En este grupo podemos mencionar iniciativas como “Participedia.net”<sup>1041</sup>, o el “Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP)”<sup>1042</sup>. En segundo lugar están las instituciones enfocadas a hacer transparente la información financiera de gobiernos y grandes corporaciones. Entre estas destaca “OpenSpending.org”<sup>1043</sup>. En tercer lugar, están las ya mencionadas OMP que ponen el foco en la actividad parlamentaria y de las que ya hemos hablado en epígrafe sobre las herramientas de transparencia parlamentaria. En cuarto lugar tenemos las iniciativas digitales que funcionan como plataformas de participación. Son sistemas de participación ciudadana online que se encargan de trasladar las peticiones, demandas, o propuestas al organismo público correspondiente.

Para ÁLVAREZ SABALEGUI<sup>1044</sup> estas entidades comparten tres características comunes. En primer lugar utilizan de forma intensiva las redes sociales. Los proyectos que ponen en marcha tienen una presencia intensa en los medios de comunicación social y conocen las formas para aprovechar estos medios y lograr el impacto de sus aportaciones. En segundo lugar, se utilizan métodos de colaboración, participación y co-creación propios

---

<sup>1041</sup> Se trata de una comunidad que agrupa investigadores en la innovación democrática y con vocación de participación política. Disponible en: <http://www.participedia.net/>

<sup>1042</sup> Es un espacio abierto para intercambiar experiencias de democracia participativa a nivel local. Así se explica en su página web: *“El OIDP es una red de más de 500 ciudades del mundo, entidades, organizaciones y centros de investigación que quieren intercambiar y aplicar conocimiento y experiencias sobre democracia participativa en el ámbito local para profundizar la democracia en el gobierno de las ciudades”* Disponible en: <http://www.oidp.net/es/inicio/>

<sup>1043</sup> Opening Spending es una iniciativa de Open Knowledge Foundation que se propone la construcción de un mapa mundial financiero para facilitar el análisis, la visualización o la comparación; uno de sus proyectos paradigmáticos es “WhereDoesMyMoneyGo.org” cuyo objetivo es promover la transparencia y la participación ciudadana haciendo accesible la información del gasto público en el Reino Unido. Disponible en: <http://wheredoesmymoneygo.org/about.html>

<sup>1044</sup> ÁLVAREZ SABALEGUI, D., “Seguimiento de la actividad de Congreso y Senado”. En RAMOS VIELBA, I., GONZALO, M.A. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. (Coord.), *Parlamentos Abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Fundación IDEAS – Friedrich Ebert Stiftung. Madrid, 2013. p. 69.

de las inteligencias colectivas. Al contar con pocos recursos económicos recurren a alianzas estratégicas con iniciativas con puntos en común y trabajan de forma conjunta con otras entidades para conseguir sus objetivos. En tercer lugar, con el objeto de garantizar su independencia, se salen de las prácticas habituales de financiación pública (como las subvenciones) recurriendo al crowdfunding (se dirigen directamente al ciudadano solicitando microaportaciones).

Es cierto que, como dice AGUILAR NACHER, *“los movimientos sociales disponen de nuevas herramientas para el activismo”*, y que mediante las herramientas como las que acabamos de citar, tanto *“las organizaciones y los individuos tienen en su mano plataformas sencillas de difusión. (...) que con inmediatez y viralidad, pueden movilizar y hacer llegar su mensaje a los gobiernos y a los Parlamentos”*<sup>1045</sup>. Sin embargo, de igual manera que la transparencia no es un conjunto de herramientas y medidas, tampoco la participación y la colaboración son los instrumentos que la sostienen, ni las organizaciones que la impulsan. Es necesario valorar en cada caso si este activismo social, innovador en sus formas y con enorme capacidad de difusión, logra una contribución relevante en las funciones parlamentarias.

En este sentido, en nuestra opinión, estas organizaciones que forman parte del nuevo activismo social y político de la Sociedad de la Información tienen el peligro de llegar a dominar los procesos participativos convirtiéndose en lo que SARTORI denominaba *“minorías intensas”*<sup>1046</sup>: minorías organizadas que consiguen gracias a su influencia y estructura una presencia casi de monopolio en los procesos de participación. A pesar de que la regla de la mayoría impera, la intensidad de estas minorías compensa la inferioridad en cuanto que son más frecuentes e intensas en sus intervenciones. Convendrá arbitrar las formas de que estas plataformas organizadas no monopolicen el espacio de participación.

---

<sup>1045</sup> AGUILAR NACHER, I., *“Ciberactivismo y Parlamento...” Op. Cit.* p. 358.

<sup>1046</sup> SARTORI, G., *Teoría de la democracia*, Tomo I. Alianza Editorial. Madrid. p. 275.

A continuación haremos mención de las herramientas de participación digital en el Parlamento promovidas por las OMP más destacadas. Es necesario advertir que muchas de las herramientas de transparencia que hemos estudiado en el anterior epígrafe también incorporan posibilidades de participación. Por este motivo, en este apartado vamos a optar por seleccionar las que, a nuestro juicio, resultan más significativas. Son las siguientes:

- **mySociety.org**: a través de esta plataforma se ofrece la posibilidad de realizar peticiones y proposiciones (a través de la herramienta “WriteToThem”<sup>1047</sup> o “WhatDoTheyNow.com”<sup>1048</sup>) así como de supervisar una actuación concreta del gobierno.
- **Access-info.org**<sup>1049</sup>: se trata de una entidad que promueve y protege el derecho al acceso a la información en Europa y el mundo con el fin de facilitar la participación pública en la toma de decisiones. Su trabajo se orienta en tres líneas estratégicas: la promoción del derecho a saber, la adecuada utilización de la información implicando a otras OMP, medios de comunicación y ciudadanos y formando en las formas para acceder a la información, y la promoción de debates y foros públicos en torno a derecho a la información.
- **Change.org**: presentada como la mayor plataforma de peticiones del mundo, constituye una herramienta online que permite que cualquier persona, en cualquier lugar, inicie una petición (una campaña) y recabe apoyo para la misma. Esta herramienta sigue un planteamiento de red apoyándose en una cadena viral de conexiones para fomentar el cambio social<sup>1050</sup>. Cada iniciativa puede seguirse

---

<sup>1047</sup> WriteToThem es un sistema integrado en la plataforma MySociety mediante el cual los ciudadanos pueden dirigirse a los representantes de los distritos y los municipios,

<sup>1048</sup> A través de esta página web se pueden dirigir peticiones a diferentes instancias de las administraciones públicas. Son similares a esta herramienta pero con un enfoque más local o de distrito las webs “FixMyStreet” y “FixMyTransport” que se utilizan para contribuir a resolver problema de los transportes o las calles de la ciudadana partiendo de los datos que aportan los ciudadanos.

Disponible en: <https://www.whatdotheyknow.com/>

<sup>1049</sup> <http://www.access-info.org/>

<sup>1050</sup> “Creemos que construir el impulso para el cambio social a nivel global significa empoderar a los ciudadanos (...) en lo local. (...). Creemos en un mundo en el que la gente tiene poder, donde generar cambios puede formar parte de la vida cotidiana. Change.org es una plataforma abierta con cabida para

en la evolución del número de apoyos, y valorar si se llega a producir un cambio en una decisión o una corrección en la situación denunciada: es lo que se denomina “victoria”<sup>1051</sup>.

- **Care2**<sup>1052</sup>: red social fundada en 1998 para ayudar a conectarse entre sí a usuarios con un perfil activista y con conciencia social. Esta herramienta conecta a individuos, organizaciones y responsables de empresas para que entre todos logren un impacto concreto en la vida social y política. Cuenta con más de 30 millones de usuarios activos en el mundo.
- **Proyecto TIPI (Transparencia Información Participación Incidencia)**<sup>1053</sup>: es una herramienta online de transparencia, seguimiento de la actividad parlamentaria y rendición de cuentas. Destaca por ser una herramienta de participación directamente dirigida a intervenir en el Parlamento. Puesta en marcha por diversas organizaciones de la sociedad civil<sup>1054</sup>, TIPI ofrece diversas herramientas con el fin de acercar a los ciudadanos a las decisiones políticas que les afectan, ayudar a mejorar la transparencia, y conseguir una mayor implicación en la monitorización de los parlamentarios. Entre las aplicaciones prácticas que TIPI ofrece dentro de su plataforma destaca un “escáner político” (facilita el seguimiento online de la transparencia, la actividad parlamentaria y la rendición de cuentas), diversos estudios y análisis sobre la pobreza y exclusión social en España, espacios de encuentro entre ciudadanos, autoridades y generadores de

---

*una amplia variedad de perspectivas, donde personas de todo el mundo pueden emprender acciones sobre las cuestiones que más les importan”. <https://www.change.org/about/open>*

<sup>1051</sup> Hasta octubre de 2015, Change.org acumulaba 14.448 victorias en 196 países. Como se explica en su web: “Casi cada hora, una petición de Change.org logra la victoria”. <https://www.change.org/impact>

<sup>1052</sup> <http://www.care2.com/>

<sup>1053</sup> <http://tipiciudadano.es/>

<sup>1054</sup> Es una iniciativa del CIECODE (Centro de Investigación y Estudios sobre Coherencia y Desarrollo: es el think tank de la Fundación Salvador Soler creado para dinamizar el debate público sobre el impacto de las políticas públicas y las prácticas privadas en la lucha contra la pobreza: <http://unmundosalvadorsoler.org/ciecode/elciecode.aspx>) y de la red de entidades EAPN (European Anti Poverty Network o Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social: es una coalición independiente de ONG y otros grupos involucrados en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en los Estados miembro de la Unión Europea. Fue creada en diciembre de 1990; [http://www.eapn.es/que\\_es\\_EAPN.php](http://www.eapn.es/que_es_EAPN.php)

opinión, y talleres de innovación social para mejorar en la lucha contra la pobreza.

- **Oiga.me**<sup>1055</sup>: es una web de movilización ciudadana que genera peticiones online y campañas online y que, a su vez, se presenta como una plataforma de lobby ciudadano. Utiliza diversas herramientas como el envío masivo de mail, fax y telefonía, facilitar el contacto directo de los ciudadanos con los responsables y los representantes con el fin de servir de catalizador entre las demandas y las peticiones.
- **Avaaz.org**<sup>1056</sup>: creada en 2007, esta organización promueve el activismo ciudadano en temas como el cambio climático, los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y la pobreza, etc. Gracias al uso de las TIC se potencia el trabajo red para sumar esfuerzos entre entidades y ciudadanos e impulsar campañas específicas de movilización ciudadana<sup>1057</sup>.
- **@parlamentuits**: es una iniciativa de la Asociación Civil Transparencia<sup>1058</sup> que consiste en la creación de una cuenta de Twitter que reproduce de forma automática todos los mensajes que los parlamentarios de Perú envían a través de esta red social. Constituye una forma de facilitar el seguimiento ciudadano de

---

<sup>1055</sup> <https://oiga.me/>

<sup>1056</sup> <http://www.avaaz.org/es/>

<sup>1057</sup> “En el pasado, los grupos internacionales de ciudadanos y los movimientos sociales han tenido que reunir a sus seguidores en torno a temas específicos, año tras año, y país por país, para alcanzar una escala suficiente para poder marcar una diferencia. Hoy, gracias a las nuevas tecnologías y a una creciente ética de la interdependencia global, esa limitación ya no existe. Otras muchas organizaciones de la sociedad civil se componen de redes temáticas formadas por secciones nacionales, cada una con su propio personal, presupuesto y estructura de toma de decisiones. En cambio, Avaaz cuenta con un equipo único, global, con un mandato para trabajar sobre cualquier asunto de interés público, lo que permite impulsar campañas con una agilidad, flexibilidad, enfoque y escala extraordinarias. La comunidad online de Avaaz puede actuar como un megáfono para llamar la atención sobre nuevos temas; como un pararrayos para canalizar preocupaciones e intereses ciudadanas dispersos e integrarlos en torno a una campaña específica y con objetivos claros; como un camión de bomberos para dar una respuesta rápida y eficaz ante una situación de emergencia inesperada; y como una célula madre de activismo político capaz de reproducirse y adoptar la forma que sirva mejor para cubrir una necesidad urgente determinada”.

<sup>1058</sup> <http://www.avaaz.org/es/about.php>  
<http://www.transparencia.org.pe/>

la actividad de los parlamentarios en esta red social mediante una sola cuenta que agrupa todos los comentarios incorporados.

En definitiva, las herramientas de participación digital que ponen en marcha las OMP influyen en el Parlamento mediante la utilización de las TIC para potenciar el impacto de las acciones, sumar apoyos a través de campañas virales, o la utilización de los medios sociales de comunicación como estrategias de difusión.

Estas iniciativas, que representan la movilización ciudadana en la demanda de una mayor participación y transparencia en la vida democrática, tienen, a nuestro entender, varios peligros a la hora de desarrollarse y conseguir sus fines con eficacia. Por un lado, a pesar de que el coste de ponerlas en marcha no es alto, conviene que sean sostenibles, de manera que puedan funcionar con autonomía e independencia. Una excesiva dependencia de fondos públicos (subvenciones y ayudas) no es conveniente para la supervivencia de entidades que se caracterizan por fiscalizar las instituciones políticas. Resulta significativo que, a pesar de la financiación a través del crowdfunding al que hemos hecho mención anteriormente, al consultar las webs de algunas herramientas destacadas hace tan sólo dos años por algunos autores<sup>1059</sup>, varias ya hayan desaparecido y no se encuentre su rastro en la red. Aunque AGUILAR NACHER ya advertía de la volatilidad de estas iniciativas de activismo<sup>1060</sup>, una mínima estabilidad ayuda a hacerlas creíbles hacia las instituciones políticas.

Por otro lado, aunque las formas de participar que utilizan estas iniciativas se caracterizan por su libertad y facilidad para realizar contribuciones o apoyar peticiones, deben buscar una mayor fiabilidad. Si realmente se quiere lograr un impacto en las instituciones, éstas deben asegurarse que esos apoyos son reales y no han sido manipulados. En este aspecto las OMP deben mirar algunos mecanismos institucionales

---

<sup>1059</sup> RUBIO NÚÑEZ, R. (Coord.) *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013.

<sup>1060</sup> “Hemos analizado algunas, no todas, de las plataformas de activismo más importantes en España y fuera de España, unas incipientes y otras más consolidadas. En algunos casos, y en el momento de la publicación de este libro, algunos proyectos habrán decaído o muerto y, en cambio, es muy probable que haya surgido otros”. AGUILAR NACHER, I., “Ciberactivismo y Parlamento...”. *Op. Cit.* p. 357-358.

para autenticar las firmas con el fin de reforzar la legitimidad de sus peticiones. Puede servir, por ejemplo, el sistema de revisión de firmas de la ICE que hemos analizado. En nuestra opinión, si las OMP consiguen establecer sistemas para sumar apoyos con unas mínimas garantías y sin convertir el procedimiento en un proceso rígido y difícil, habrán realizado una importante contribución a la participación ciudadana en el Parlamento.

#### 5.4.2.- Las TIC como herramientas de participación en las funciones parlamentarias

Una vez hecho el análisis de las herramientas tecnológicas que se pueden utilizar para la participación ciudadana en el Parlamento (tanto las institucionales como las de la sociedad civil), estamos en condiciones de abordar cómo las TIC pueden influir en las funciones parlamentarias a través de la participación.

En las siguientes líneas trataremos de destacar algunos principios del funcionamiento de estas herramientas dentro del parlamento que son fruto tanto de la experiencia concreta de algunas cámaras, como de los comentarios que los autores han hecho al respecto. Las experiencias de participación estudiadas en este capítulo han arrojado algunas conclusiones sobre la utilidad de determinadas medidas, la carencia de algunos elementos, o el replanteamiento que en las fases de prueba se hicieron de estas herramientas.

Precisamente el estudio de estas aplicaciones, realizado desde las más sencillas y avanzando hacia las más complejas, constata que la participación no es un conjunto de sistemas articulados, de posibilidades de participar, sino que requiere, para ser una participación relevante y para que tenga impacto, de una implicación por parte de las instituciones y de un proceso que garantice que en el propio sistema de participación que se establece, no se produzcan discriminaciones ocultas. Al mismo tiempo, hemos visto que la mayoría de estas herramientas en su diseño se han pensado en términos de ensayo-error por lo que se trata de aprovechar la experimentación realizada.

## **A.- Características generales en la influencia de las TIC como herramienta de participación en las funciones parlamentarias**

Del estudio de las herramientas de participación digital que las TIC han incorporado a los parlamentos, podemos establecer algunos elementos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de aplicar estas herramientas en las funciones parlamentarias. Se trata de aspectos comunes a las funciones del Parlamento afectadas por la participación que, a nuestro juicio son la función legislativa, la de control y la de rendición de cuentas.

Desde esta perspectiva podemos establecer cinco conclusiones sobre la aplicación de las TIC como herramienta de participación en las funciones parlamentarias: 1) La participación ciudadana no es vinculante para el Parlamento; 2) El Parlamento debe tutelar el proceso de participación, que debe hacerse de forma estructurada y organizada; 3) El proceso de participación debe ser transparente en todas sus fases; 4) La promoción del proceso de participación debe hacerse de forma enfocada; 5) La tecnología aplicada a la participación en el ámbito parlamentario debe cumplir unos requisitos específicos.

**1.- Las contribuciones ciudadanas no son vinculantes para el Parlamento.** La primera conclusión que queremos destacar no está directamente relacionada con las TIC, pero nos parece importante situarla en primer lugar. La participación ciudadana no constituye, en ningún caso, una decisión vinculante para los representantes. Modificar este postulado supondría alterar en su esencia el modelo de la democracia representativa que, como hemos dicho repetidas veces, las TIC deben fortalecer y complementar pero no sustituir ni debilitar en forma alguna. La participación, en este sentido, constituye una contribución ciudadana en la elaboración de políticas públicas, un enriquecimiento de los distintos puntos de vista, una opción para solicitar información sobre asuntos específicos y de hacer preguntas por parte de los ciudadanos, etc.



**2.- El Parlamento debe ser el responsable de regular las condiciones de la participación digital.** Esto implica varios aspectos a tener en cuenta. En primer lugar, resulta conveniente para que la participación llegue a tener impacto, que el propio Parlamento regule las condiciones en que esas contribuciones han de producirse. En nuestra opinión, la participación digital ciudadana en el Parlamento debe estar regulada, organizada y tutelada por la propia institución parlamentaria. Aunque pueda parecer lo contrario, esta idea no entra en contradicción con la existencia de herramientas no institucionales. Aunque muchas de esas iniciativas puedan ser asumidas por los parlamentos como válidas, es imprescindible la institucionalización de estos procedimientos por parte de las autoridades parlamentarias. Es decir, las contribuciones generadas a través de herramientas no institucionales sólo tendrán eficacia en la medida en que el Parlamento les dé validez. Es evidente que las formas de participación indirecta que se puede ejercer sobre los representantes (debates, foros, opiniones dirigidas a un parlamentario, etc.) no tienen por qué ser reguladas. Nos referimos más bien a las contribuciones directas sobre los textos legales, las enmiendas, etc. Esto significa que es el propio parlamento el que debe establecer cómo se participa y sobre qué se participa. En el estudio de las herramientas de participación este aspecto se presupone, pues son los propios parlamentos los que buscan la apertura hacia los ciudadanos. Sin embargo, vemos necesario recordar esta idea que, en nuestra opinión, no admite discusión: es la propia institución parlamentaria la que decide las formas digitales a través de las cuales los ciudadanos pueden intervenir en la actividad de las cámaras.

En segundo lugar, la participación ciudadana digital debe estar estructura y organizada. Esto significa que debido a las características de la institución parlamentaria (los procedimientos de elaboración de las leyes, los instrumentos del control, etc.) la forma en que se realicen las contribuciones ha de estar organizada y estructurada. Se ha demostrado que contar con excesiva libertad en las formas de intervención (entiéndase flexibilidad para participar, no en cuanto al contenido de las intervenciones) es perjudicial para la calidad de las contribuciones: dejar un amplio margen en la forma de participar produce la desorientación del ciudadano. Por ello, el parlamento debe lograr

un sistema de participación en el que los ciudadanos puedan expresarse con libertad, pero “encajado” en unas formas concretas que permitan su traslado posterior al texto legislativo. A este respecto, el papel de las OMP será importante para denunciar y presionar a los parlamentos en el caso de que el sistema que se establezca no garantice las condiciones de libertad del proceso.

### **3.- El proceso de participación ciudadana debe ser transparente en todas sus fases:**

esto significa que deben estar a disposición de los ciudadanos no sólo las decisiones de las cámaras y el trabajo de los parlamentarios, sino también las contribuciones ciudadanas que se han producido en el proceso de participación. De esta manera, la transparencia fortalece las posibilidades de que las contribuciones tengan impacto en los representantes: la ciudadanía conoce qué se ha propuesto y el representante deberá dar cuentas de los motivos por los que ha incorporado unas medidas y otras no. Aunque no esté previsto este sistema de rendición de cuentas, la transparencia hace posible que a través de las formas de interacción con los representantes (correo electrónico, foros, etc.) se puedan llegar a conformar las condiciones del mismo. Las mismas herramientas tecnológicas que se emplean para lograr y promover la participación deben utilizarse para hacer visible el procedimiento de contribuciones y las decisiones que sobre éstas toman los representantes.

### **4.- La promoción y difusión del proceso de participación ha de hacerse de forma**

**enfocada:** la difusión del proceso participativo debe hacerse, además de con tiempo suficiente, con un enfoque oportuno. En primer lugar, debe anunciarse con más tiempo del que se da a los representantes a través de los canales de difusión del parlamento: los ciudadanos deben saber con más antelación que los parlamentarios el plazo de comienzo del proceso de participación para poder preparar sus contribuciones. En segundo lugar, la divulgación de la invitación a participar, aunque abierta a cualquier ciudadano, debe dirigirse de forma prioritaria a los grupos de interés especializados o relacionados con el asunto o cuestión sobre la que trata el proyecto de ley en tramitación. Se trata de incentivar la participación de los que, por su experiencia y competencias, pueden aportar un punto de vista útil al asunto sometido a discusión. Es

conveniente que el parlamento a través de sus medios de difusión procure que dichos colectivos sean lo suficientemente representativos.

En tercer lugar, el sistema de participación debe procurar el diálogo y el contacto directo de los ciudadanos con los representantes. Las experiencias de participación digital en el parlamento han demostrado que promover la interacción entre ciudadano y representante fortalece la percepción de la ciudadanía del representante y de su trabajo. Por este motivo, es muy recomendable la incorporación de herramientas propias de la web 2.0 que facilitan esta interacción a través de los medios sociales de comunicación. Este aspecto también requiere la formación del parlamentario en el uso de estas tecnologías. Junto a esto, convendrá estudiar en cada caso si la fiscalización que lleva a cabo la sociedad a través de las OMP se ejerce convenientemente sobre los parlamentarios para animarles a participar.

**5.- Requisitos de las herramientas tecnológicas de participación en el Parlamento:** la forma en que se articula participación (en gran parte nos referimos a la interfaz tecnológica) influye de manera importante en el contenido, calidad y oportunidad de las contribuciones ciudadanas. Por este motivo, las herramientas que se empleen en el proceso de participación deben cumplir con una serie de requerimientos.

En primer lugar, la tecnología utilizada en el proceso de participación debe ser accesible, usable y entendible para el ciudadano corriente. La accesibilidad implica que el uso de la interfaz, sistema o programas informáticos no constituya un factor de exclusión o discriminación de ningún tipo. La usabilidad implica que el sistema tecnológico utilizado para participar no sea excesivamente complejo y que cuente con mecanismos de ayuda (navegación visible, sistemas de búsqueda, etc.). Que la tecnología sea entendible significa que se emplea un lenguaje corriente y cercano al ciudadano, cuenta con un diseño visual en el que los elementos gráficos están diseñados para ayudar a los objetivos de participación.

En segundo lugar la interfaz que se emplee debe ser más intuitiva que institucional y, por lo tanto, debe buscar el punto de vista ciudadano más que el de la estructura y organización propias de la actividad parlamentaria. De esta forma la información y los servicios dirigidos a la participación ciudadana deben plantearse no según un patrón institucional, sino conforme al modo de razonar no lineal y más intuitivo de los ciudadanos.

En tercer lugar, la interfaz debe tener en cuenta aspectos del contexto social, político y organizativo de los participantes con el fin de adaptarse a sus circunstancias. Cualquier herramienta es capaz de introducir contribuciones en el proceso legislativo, pero, siguiendo a FARIA, *“ningún proyecto de participación digital será inclusivo, si no ofrece diversas formas de expresión que satisfaga a toda la diversidad social, con sus complejas diferencias cognitivas”*<sup>1061</sup>.

Por último, en cuarto lugar, como consecuencia de lo anterior, la interfaz debe estar renovándose con frecuencia para adaptarse a estas realidades cambiantes que debe tener en cuenta. Estas herramientas envejecen rápido y esto afecta a su facilidad de uso, lo que redundaría en el rendimiento de la participación. La tecnología ha de ser por tanto inclusiva.

Destacar las características comunes de la participación digital en el parlamento es necesario para entender mejor la influencia de las TIC en cada una de las funciones parlamentarias. Dependiendo de la función que se analice esos aspectos comunes al proceso de participación digital adquieren rasgos específicos, o, además, suponen nuevos aspectos a tener en cuenta.

## **B.- La participación en la función legislativa**

El mayor impacto de las TIC sobre las funciones parlamentarias en lo que se refiere a la participación, se produce, sin duda, en la función legislativa. Si el principio de

---

<sup>1061</sup> FARIA, C. F., *El Parlamento abierto en la era de Internet... Op. Cit.* p. 311.

transparencia hace accesible el proceso de elaboración de las leyes en todas sus fases, no es únicamente al servicio de la publicidad (consustancial al Parlamento), sino con el objetivo de facilitar la intervención e implicación ciudadana. Las nuevas exigencias de la Sociedad de la Información sobre el Parlamento supone que se asume la idea de que establecer canales abiertos de participación y consulta a los ciudadanos ayuda a conocer de forma más certera cuál es el interés del público que la norma propuesta protege. Esto supone incorporar al proceso de creación de la ley, además del adecuado sustento jurídico y técnico, el elemento de la opinión ciudadana.

Podemos destacar cinco aspectos específicos de las aplicaciones de las TIC en la función legislativa del Parlamento que deben analizarse: 1) la determinación por parte del Parlamento de los procesos legislativos que se abren a la participación ciudadana digital; 2) la necesidad de que el ciudadano cuente con un asesoramiento legislativo; 3) las formas de participación específicas en la función legislativa dependen de las fases del proceso legislativo; 4) los requisitos de identificación de los participantes en el proceso legislativo; y 5) la contribución de las TIC en la renovación de la iniciativa legislativa popular.

**1.- El Parlamento determina qué procedimientos legislativos se abren a las contribuciones ciudadanas.** Hemos explicado como una característica común de la participación ciudadana digital, que el Parlamento debe ser el responsable de organizar del proceso de participación y el que establece las condiciones de la misma. Pues bien, en la función legislativa esto supone que la institución parlamentaria decide sobre qué proyectos de ley se aceptan contribuciones ciudadanas. En otras palabras, la participación digital ciudadana en el procedimiento legislativo es siempre a iniciativa parlamentaria.

**2.- Necesidad de un asesoramiento legislativo para el ciudadano que interviene en el proceso de participación digital:** en el proceso de participación conviene que los ciudadanos cuenten con un asesoramiento legislativo. La gran mayoría de las experiencias de participación han destacado como un obstáculo relevante en el proceso,

la falta de conocimiento del ciudadano acerca del funcionamiento del parlamento. Esta carencia es especialmente acusada en el procedimiento legislativo, ya que los ciudadanos tienden a subestimar su complejidad y el parlamento tiende a utilizar un lenguaje técnico que termina por desorientar al participante no especializado.

El asesoramiento legislativo que debe llevar a cabo el Parlamento se da de tres formas. En primer lugar, se debe aportar una formación inicial con carácter previo al proceso de participación: estos contenidos (tutoriales en formato vídeo disponibles online) deben servir para orientar al ciudadano y aportarle el contexto necesario para participar. Esta formación previa, además de incorporar los contenidos acerca del funcionamiento del parlamento implica la explicación de cómo utilizar la herramienta digital que servirá de cauce a la participación. En segundo lugar, el asesoramiento legislativo del parlamento se encarga de “traducir” a un lenguaje entendible por los ciudadanos los asuntos que en el proyecto de ley en trámite se van a tratar, o la forma en que se ejerce el control sobre el ejecutivo. En tercer lugar, teniendo en cuenta la complejidad del proceso de participación, así como del propio funcionamiento del Parlamento el asesoramiento legislativo debe estar disponible en todo momento para responder a las cuestiones que les planteen los ciudadanos.

Aunque algunas de las cuestiones planteadas pueden resolverse con medios de información digitales, el asesoramiento es algo más que una serie de tutoriales: representa, en cierta medida, el cambio cultural de la institución parlamentaria y su afán por adoptar de forma proactiva una actitud de escucha al ciudadano.

**3.- Las formas de participación digital en el proceso legislativo varían en función de cada fase del procedimiento:** las condiciones y formas de la participación digital ciudadana en el parlamento varían dependiendo del tipo de función en la que se interviene.

En el caso de la función legislativa se admiten muchas formas de participar (contribuciones al texto legislativo, encuestas predefinidas, planteamiento de

propuestas, etc.), pero es conveniente que el sistema oriente de forma adecuada las herramientas de acuerdo a los fines que siguen las fases del procedimiento legislativo. En la fase de definición del problema que una determinada propuesta de ley debe afrontar, las contribuciones ciudadanas deben orientarse a transmitir informaciones, ideas, opiniones, o simples testimonios y experiencias.

En la fase de presentación de soluciones, que requiere análisis y reflexiones más complejos (y que van más allá que la mera experiencia personal), se requiere una mayor moderación del debate y el enfoque necesario para sumar a los ciudadanos con mayores conocimientos en el área de que se trata. Por último, en la fase consistente en la formulación de la ley, es imprescindible que las contribuciones ciudadanas se hagan conforme a unos parámetros determinados (no flexibles) o herramientas como wikilegis. La experiencia de las herramientas estudiadas demuestra que es difícil que un ciudadano no especializado en la técnica legislativa pueda hacer una aportación relevante y útil si no domina la redacción de los textos legislativos.

Por lo tanto, la participación ciudadana en la función legislativa debe responder a la estructura de construcción de la ley y para ello se ha de lograr un debate inclusivo y útil. Que el debate sea inclusivo implica la voluntad de conseguir que estén representados todas las posibles corrientes o puntos de vista sobre un asunto<sup>1062</sup>. Que el debate sea útil supone que la forma de participar se adecúe a cada fase del procedimiento legislativo como acabamos de explicar.

**4.- Establecer los requisitos de identificación del ciudadano en la participación en la elaboración legislativa.** Conviene regular las condiciones y requisitos de identificación del ciudadano que participa en el proceso legislativo. En nuestra opinión, estos requisitos deben mantener un equilibrio entre la autenticación efectiva del participante y la necesaria sencillez en la forma de acceso a la participación que ha de hacerse con

---

<sup>1062</sup> FARIA destaca la aportación de algunos autores a este respecto como DRYZEK que sostiene un proceso participativo no ha de tener una participación masiva pero sí que las diversas escuelas de pensamiento estén representadas y cuenten con libertad para expresarse. DRYZEK, J.S., "Legitimidade e economia na democracia deliberativa". En COELHO, V. S. P. y NOBRE, M. (ed.), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. Ed. 34. São Paulo, 2004. p. 54.

pocas barreras de entrada. El ejemplo de la ICE puede servir a estos efectos. Una adecuada identificación del ciudadano que participa puede servir al Parlamento para mejorar la interfaz tecnológica y adecuar las herramientas a las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas de los ciudadanos y así fomentar una mayor y mejor participación ciudadana.

En el caso de la adhesión de iniciativas ciudadanas populares o del debate de algunos asuntos especialmente sensibles, debe contemplarse la posibilidad de que la participación sea anónima. Este anonimato no significa impunidad del participante sino que sus datos no constan en el proceso, quedando a disposición exclusiva de las autoridades parlamentarias.

**5.- La contribución de las TIC en la renovación de la iniciativa legislativa popular:** la aplicación de las TIC a la iniciativa legislativa popular puede incidir positivamente en la mejora de los procedimientos de recogida de firmas. En este aspecto, es importante adaptar la legislación a esta posibilidad de recogida electrónica. Esto implicará, de un lado, incorporar formas de identificación utilizadas en la administración electrónica (es decir “institucionalizadas”) pero adaptándolas para conformar un sistema menos exigente de autenticación de los participantes. Esto es así porque, como hemos visto, entendemos la participación como un proceso en el que no se toman decisiones vinculantes y por lo tanto, que exige menor rigor que un proceso administrativo en el que conviene garantizar la identidad del administrado que interviene. De otro, se deben fortalecer aquellos aspectos que las TIC ponen en riesgo como la seguridad y la protección de los datos. El sistema de recogida de firmas elaborado por la Comisión Europea es un buen ejemplo de cómo las instituciones entienden el proceso tecnológico como una oportunidad para fortalecer la participación.

### **C.- La participación en la función de control**

Muchas de las herramientas que se utilizan para encauzar la participación ciudadana en el procedimiento legislativo, podían aplicarse al acompañamiento e interacción con el



representante en la función de control. Por tanto, la participación digital ciudadana en la función de control comparte muchas de las características que se aplican a la función legislativa: por ejemplo los requisitos de identificación (se aplicarían del mismo modo), o en la necesidad de que el ciudadano cuente con un asesoramiento legislativo (en este caso en el funcionamiento de las herramientas de control parlamentario).

Por este motivo, nos centraremos en aquellos aspectos específicos de la participación en la función de control. En primer lugar, debemos destacar la mayor rigidez de las formas de participación ciudadana en la función de control con respecto a la función legislativa. La participación en el control se enfoca como una ayuda y una contribución al representante, nunca como una interlocución directa con el ejecutivo. Es decir: los ciudadanos no fiscalizan al ejecutivo de forma directa; es el parlamento el que realiza esta tarea mediante los sistemas y procedimientos establecidos para ello; y dentro de esos procedimientos abre la posibilidad de contar con las contribuciones ciudadanas. Estas aportaciones ciudadanas pueden enriquecer el conocimiento de los parlamentarios o, sencillamente, transmitir sensaciones o percepciones de un estado de ánimo o de sentir por parte de la opinión pública.

En segundo lugar, para que la contribución a control sea efectiva, además de contar con las herramientas técnicas precisas, el parlamento debe abrir un canal de comunicación con la ciudadanía que expresa esa actitud de escucha activa. Para esto hay que articular los medios necesarios para que se adquiera una conciencia pública que llegue a convertirse en una rutina cívica. Esto supondrá un cambio del paradigma clásico del control en sede parlamentaria.

## **5.5.- LA INFLUENCIA DE LAS TIC EN LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS A TRAVÉS DEL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN**

Al estudiar la colaboración como principio del Gobierno Abierto advertíamos que sus diferencias con la participación son difusas. La participación era entendida como una contribución en la toma de decisiones y en el diseño de una política, mientras que la

colaboración se aplicaba más a la ejecución de esa decisión o su concreción en un plan de acción concreto y, por ende, coordinado y que aprovecha todos los recursos a su disposición. Si en el ámbito del Gobierno Abierto la colaboración suponía entender el trabajo de la Administración como algo conjunto y colaborativo, no hay motivos para no aplicar este concepto en el Parlamento.

Después de haber analizado cómo el ciudadano puede participar en el Parlamento (tanto su contribución en la elaboración legislativa como en su acompañamiento y ayuda al representante en la función de control) tiene sentido pasar directamente a cómo las TIC se aplican a las funciones parlamentarias haciendo de la institución parlamentaria un órgano que trabaja de forma conjunta y colaborativa.

Como explica RUBIO NÚÑEZ *“las TIC pueden utilizarse para generar procesos de elaboración compartida de políticas públicas, entre las instituciones del Estado y la ciudadanía, haciendo emerger nuevas formas de autonomía civil y de relación política. Y es este uno de los campos donde la democracia en general y el Parlamento en particular más pueden aprovechar las tecnologías de la información para esa adaptación institucional de la que venimos hablando. El Parlamento no debe contentarse con enseñarse a la sociedad, abrir sus puertas implica también involucrar a los ciudadanos en torno a temas de interés. Si la reinvención del Parlamento pasa por acercarse de manera decidida a la sociedad, la colaboración puede llevarle a establecer vías de integración eficaces y legítimas”*<sup>1063</sup>.

Hemos visto que las tecnologías nos permiten aprovechar el caudal humano<sup>1064</sup> que, organizado o no, está presente en la sociedad. El Parlamento no puede ser ajeno a esta

---

<sup>1063</sup> RUBIO NÚÑEZ, R., “Knocking on the Parliaments door ...”. *Op. Cit.* p. 411.

<sup>1064</sup> “Los hasta hoy insuficientes mecanismos de participación ciudadana en la vida parlamentaria han propiciado (...) una separación cada vez más nítida entre representantes y representados (...). Por tanto, se plantea que las instituciones representativas deben aprovechar un caudal humano –las llamadas multitudes inteligentes– que llaman a sus puertas para manifestar sus puntos de vista y ser oídos, y que aspiran a co-legislar, a co-decidir junto con sus representantes”. NAVARRO MÉNDEZ, J.I., “Transparencia parlamentaria y desafección política en tiempos de crisis”. *Op. Cit.* p. 4-5.

oportunidad y, en su afán por acercarse a los ciudadanos, se abra a formas de trabajo colaborativo que lo convierten en una institución más abierta y accesible.

En el presente epígrafe vamos a estudiar cómo influyen las TIC en las funciones del Parlamento a través de esas formas colaborativas. Para ello, y con el fin de seguir la metodología empleada con la transparencia y la participación, analizaremos en primer lugar las herramientas de colaboración que se han aplicado al Parlamento.

### 5.5.1.- Herramientas de colaboración en el Parlamento

Ya hemos advertido al inicio de este capítulo de la dificultad que tiene analizar herramientas de colaboración. Después de haber entrado a explicar las herramientas de la participación y la transparencia, no es fácil destacar aplicaciones tecnológicas que propiamente desarrollen el principio de colaboración.

Esta dificultad es especialmente acusada cuando se trata de distinguirlas de las herramientas de participación. Las enormes opciones que ofrecen las TIC terminan trascendiendo la participación, ofreciendo formas de trabajo colaborativo en la que se implican a otros grupos de interés, o que suponen contar con la opinión de los organismos públicos relacionados con el asunto sobre el que se participa. Por lo tanto, en el presente análisis es inevitable, por un lado, destacar algunos elementos de colaboración en herramientas de participación ya estudiadas, y, por otro lado, tener en cuenta los principios que la web 2.0 aporta en el sentido de aprovechar las aportaciones ciudadanas.

Por otra parte, la colaboración implica el trabajo conjunto de instituciones y ciudadanos por lo que aquí entendemos que tiene menos sentido distinguir las herramientas que ponen en marcha los Parlamentos, de aquellas que propone la sociedad civil. Podría decirse que la colaboración implica la fusión de ambos actores en un trabajo conjunto. Por ejemplo, la Cámara de Diputados Argentina firmó un Acuerdo de Transparencia<sup>1065</sup>

---

<sup>1065</sup> <http://www.directoriolegislativo.org/fotos/2012/11/Carta-de-Compromiso-con-HCDN.pdf>

por el cual se establecía un registro de ciudadanos y OMP que pueden participar las reuniones de la comisión y el pleno en los temas relacionados con la transparencia en el Parlamento. Esta iniciativa implica que el Parlamento acepte como interlocutores válidos y habituales en un tema concreto, a una serie de entidades de la sociedad civil, que, desde ese momento colaboran para hacer más transparente la institución parlamentaria.

Las TIC, por su parte, han multiplicado las posibilidades de colaboración de estas entidades con el Parlamento, así como con otros organismos públicos y privados. Dentro de las herramientas de colaboración que se han aplicado al Parlamento vamos a centrarnos en tres aplicaciones que proceden del proyecto e-democracia de Brasil. Se trata de los consultores legislativos, la herramienta wikilegis, y los “hackathons legislativos”.

#### **A.- Consultores legislativos**

La figura de los consultores legislativos responde a la necesidad de superar el problema de la complejidad técnica de la elaboración legislativa. Con el fin de que las contribuciones ciudadanas tuvieran incidencia y posibilidades reales de ser incorporadas o tenidas en cuenta por los parlamentarios, se vio necesario un equipo de funcionarios del parlamento que sirviera de apoyo al proceso de participación. Los consultores legislativos, además de preparar el contenido de las comunidades virtuales legislativas, moderar las discusiones y analizar las sugerencias aportadas, se encargaban de “traducirlas” a un lenguaje jurídico. Esta figura implica, por tanto, una forma de interacción que facilita la participación y la organización de las ideas a través de una redacción legislativa.

#### **B.- Wikilegis**

Wikilegis es la herramienta de colaboración más importante, a nuestro entender, que se ha aplicado en el Parlamento hasta la fecha. Wikilegis es una de las posibilidades que

ofrece el proyecto e-democracia de Brasil que estudiamos en las herramientas de participación.

A través de esta herramienta se pone en marcha un proceso de colaboración en la elaboración de leyes para que los ciudadanos puedan participar en el debate y la construcción de los textos legislativos de manera conjunta con los parlamentarios. De esta forma, funciona como cualquier otro instrumento *wiki* de construcción colaborativa, pero adaptado a los condicionantes específicos del proceso de elaboración de las leyes, y más concretamente a su formulación: los parlamentarios pueden publicar en Wikilegis las propuestas legislativas en las que intervienen, y los ciudadanos pueden participar comentando o sugiriendo un nuevo texto completo o bien pueden proponer modificaciones artículo por artículo.

El primer tipo (propuesta de texto completo) consiste en un modelo clásico de participación colaborativa: los participantes construyen los textos de manera conjunta dando lugar a un texto final consensuado por la mayoría. Como es lógico, este texto “final” no es el definitivo, sino que es trasladado al parlamentario portavoz de esa comunidad virtual legislativa (CVL) para que valore su viabilidad técnica en primer lugar y, en segundo lugar, la conveniencia de presentarlo a la comisión parlamentaria respectiva.

El segundo tipo de participación *wiki* –que se denomina “artículo-por-artículo”- consiste en una colaboración parcial en el texto legislativo: no persigue obtener un texto completo sino tan sólo de algunas partes. A través de este formato cada participante puede proponer su redacción de forma segmentada para cada artículo o párrafo del texto legislativo. Esta herramienta permite que las aportaciones colectivas (por ejemplo las que provienen de una asociación o de un grupo de interés concreto) se presentan de forma organizada y con una estructura que facilita su análisis y, sobre todo, su posterior, en su caso, inclusión en el texto final

### **C.- Hackathons parlamentarios**

En las herramientas de transparencia explicamos cómo una de ellas, la aplicación “Retórica parlamentaria”, nació como resultado de un “hackathon” celebrado en el Parlamento brasileño. Los “hackathons” son reuniones de programadores y desarrolladores de software y hardware (*hackers* en el sentido positivo del término<sup>1066</sup>) que se centran en crear de forma colaborativa y coordinada, proyectos que transforman la información de interés público en soluciones digitales accesibles a todos los ciudadanos.

Gracias a las TIC, los hackathons sirven como puntos de encuentro para audiencias de distinta naturaleza que normalmente no interactúan entre sí. Para que un *hackathon* funcione debe contar con una organización previa del trabajo de los que participan que contenga una descripción de los que actúan y qué actividades deben desarrollar<sup>1067</sup>.

Los hackathons legislativos o parlamentarios, suponen la apertura de la institución parlamentaria al hacking cívico, esto es, a la colaboración conjunta de diversos actores a través de las herramientas tecnológicas, con el fin de hacer el parlamento más abierto y participativo.

---

<sup>1066</sup> En los hackathons se entiende el concepto de hacker en su vertiente más positiva: como “aquel que quiere arreglar algo que no funciona”. Utilizaremos a estos efectos, el concepto de hacker que aporta INTECO: “*el verdadero hacker es aquella persona curiosa, paciente, creativa, que investiga y no se detiene hasta controlar un sistema o perfeccionar u optimizar su técnica. Su motivación es el puro conocimiento (...) Actualmente, el término hacker puede tener connotaciones positivas y negativas en función del concepto que se maneje. Así, la palabra se utiliza tanto para definir a un desarrollador de software apasionado por la informática que depura y arregla errores en los sistemas, como para referirse a aquel que se infiltra en un sistema informático con el fin de eludir o desactivar las medidas de seguridad*”. Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO). “¿Qué es (y qué no) un Hacker?”. En *Cuaderno de Notas del Observatorio*. Disponible en:

[http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/cdn\\_hacking\\_v2.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/cdn_hacking_v2.pdf)

<sup>1067</sup> Por ejemplo en un Hackathon de innovación ciudadana celebrado en Chile se definieron cuatro tipos de actores: 1) tomadores de decisiones (responsables políticos diseñadores de las políticas públicas o expertos sectoriales); 2) hackers (programadores y desarrolladores informáticos); 3) diseñadores gráficos (garantizan un diseño innovador); y 4) periodistas y comunicadores (trabajan en la descripción de la solución y los mensajes que hay que trasladar al público). <http://www.hackathonvaldivia.cl/>

Son varios los parlamentos que han incorporado esta herramienta de colaboración en su funcionamiento. Destacan, por ser las primeras experiencias en sede parlamentaria, los dos Hackathons que se celebraron en Brasil, en el marco del proyecto e-democracia. En la primera, celebrada en 2013, sobre la transparencia legislativa y la participación pública, participaron más 40 diseñadores de software en la creación de 22 aplicaciones que fueron sometidas a votación. Se otorgó reconocimiento a las tres mejores: El ganador fue “Meu Congress”<sup>1068</sup>; una página web que permite a los ciudadanos realizar un seguimiento de las actividades de los representantes electos y controlar los gastos ejecutados. También obtuvieron reconocimiento la aplicación para Android “Monitora Brasil” (que facilita en dispositivos móviles el seguimiento de los proyectos de ley y la asistencia de sus miembros, mediante la participación en Twitter) y un juego de cartas online que simula el proceso de deliberación en la elaboración de leyes llamado “Deliberatio”<sup>1069</sup>. La segunda edición del Hackathon se celebró al año siguiente, en 2014, sobre temas de género y ciudadanía. La experiencia ha sido tan positiva que incluso se ha establecido un “Laboratorio de Hackers”<sup>1070</sup> permanente al servicio de la Cámara<sup>1071</sup>.

Otros ejemplos de hackathons parlamentarios podemos encontrarlos en Paraguay<sup>1072</sup>, México, o el organizado por la red de organizaciones de la sociedad civil “Citizens of Europe”<sup>1073</sup> sobre el Parlamento Europeo en 2014<sup>1074</sup>.

En nuestra opinión, los hackathons son una de las mejores expresiones de la colaboración en cuanto resultado de la aplicación tecnológica. Esta herramienta implica un cambio cultural importante por parte del Parlamento, y contribuye a acercar las herramientas tecnológicas a los parlamentarios. Al mismo tiempo, la tecnología facilita que el Parlamento incorpore a sus actividades las mejores y más innovadoras aportaciones ciudadanas.

---

<sup>1068</sup> <http://www.meucongressonacional.com/>

<sup>1069</sup> <http://deliberatorio.com.br/>

<sup>1070</sup> [http://labhackercd.net/assets/files/revista\\_labhacker.pdf](http://labhackercd.net/assets/files/revista_labhacker.pdf)

<sup>1071</sup> <http://labhackercd.net/>

<sup>1072</sup> <http://hackslabs.org/2015/08/abriendo-el-parlamento-en-paraguay/>

<sup>1073</sup> <http://www.citizensforeurope.eu/>

<sup>1074</sup> <http://europarl.me/>

### 5.5.2.- El principio de colaboración y su influencia en las funciones parlamentarias

Una vez completado el estudio de las herramientas de colaboración, podemos decir que se da por finalizado el análisis de las herramientas tecnológicas del Parlamento Abierto. Hasta ahora, hemos tratado de distinguir las aplicaciones tecnológicas utilizadas en el ámbito parlamentario en función de los principios que desarrollaban. Este esfuerzo por diferenciar entre los tipos de herramientas se hace con el objetivo de valorar cómo las TIC influyen en las funciones parlamentarias.

En el caso de la colaboración, este ejercicio es más complejo que al referirnos a la transparencia o la participación. En primer lugar porque, como ya hemos explicado, no está clara la diferencia entre colaboración y participación. Muchas de las iniciativas de colaboración parten de una estructura de participación previa y suponen un refuerzo y un complemento de ésta. En segundo lugar, porque al ser la colaboración el último principio que analizamos, corremos el riesgo de repetir ideas que ya hemos expuesto, y que tienen que ver con la transparencia y, sobre todo, con la participación.

Si en el Gobierno Abierto la colaboración se desarrollaba en tres niveles (entre la ciudadanía y la administración, entre la administración y otros órganos públicos y entre el sector privado y el ciudadano), de manera análoga podríamos decir que las TIC influyen en las funciones parlamentarias a través del principio de colaboración de tres maneras:

- 1) Mediante la incorporación de herramientas de trabajo colaborativo que refuerzan y mejoran la participación ciudadana en las funciones legislativa y de control (nivel de colaboración ciudadano-parlamento).
- 2) Potenciando el trabajo conjunto del parlamento, ciudadanos y administración pública en la función presupuestaria y la rendición de cuentas, en especial en la evaluación legislativa (colaboración entre el Parlamento y otras instituciones



públicas). Es indudable que el estado del parlamento electrónico, avanzado o no, sienta las bases de esta colaboración a través de las TIC en cuanto que permite la interoperabilidad de los datos y el uso de herramientas comunes. Estas herramientas, que han sido analizadas con detalle en el capítulo 4, demuestran que la tecnología permite abrir la actividad parlamentaria a la interlocución con otras instancias (ciudadanas, gubernamentales, etc.) y, por lo tanto, hace posible la realización de sus funciones de forma conjunta y colaborativa con otros organismos del Estado.

- 3) En tercer lugar, las TIC facilitan la colaboración interparlamentaria, que constituye el nivel de colaboración entre parlamentos. En este aspecto, la función a la que haremos referencia es la de comunicación.

#### **A.- La colaboración en la función legislativa y en la función de control**

Las TIC permiten la colaboración ciudadano-Parlamento en la construcción de los preceptos legales así como en la fiscalización a la acción del Gobierno. Para hacer posible este trabajo conjunto se utilizan las herramientas de trabajo colaborativo que hemos estudiado en epígrafes anteriores.

En segundo lugar, las TIC pueden facilitar la colaboración del ciudadano con el sector privado (representantes de sectores empresariales específicos, grupos de interés, etc.) cuando se abre el proceso de participación en el Parlamento. En el proceso de participación ciudadana digital en el parlamento (en el debate de ideas y la deliberación) los moderadores pueden promover que los ciudadanos acudan al sector privado a la hora de conformar sus contribuciones. En este sentido, la colaboración actúa como un factor de fortalecimiento y mejora de la participación aportando información, sugiriendo soluciones, planteando cuestiones, etc. Como es de suponer, no sólo la información de los entes públicos es la única a considerar sobre un aspecto de la vida social que pretende regular el Parlamento. El crecimiento y desarrollo de la sociedad civil aporta al escenario público otras fuentes de información que pueden ser

incorporadas al debate parlamentario. Contar con esta información, aunque provenga de intereses privados, aportará un mayor rigor a las contribuciones ciudadanas.

Por otra parte, en la medida en que, como hemos señalado al hablar de la participación, la promoción del proceso de participación digital ciudadana se hace con un enfoque adecuado (convocando a los grupos privados y de la sociedad civil implicados en la cuestión que se trate en el Parlamento) será más sencillo realizar este trabajo conjunto desde el inicio. El tratamiento de la participación como un proceso estructurado y enfocado con prioridad a determinados colectivos de alguna manera incorpora la colaboración, en cuanto que expresa el afán de aprovechar el caudal humano de las “inteligencias múltiples” tan propio de este principio.

Estas herramientas específicas de participación digital, no tendrían apenas eficacia sin las garantías de acceso a la información y transparencia. Para que este tipo de colaboración se haga posible el Parlamento debe compartir la información con los ciudadanos y hacer que ésta esté accesible y en formatos utilizables y entendibles. Volvemos a constatar que sin transparencia no hay participación ni colaboración.

## **B.- La colaboración en la función presupuestaria**

Otra de las funciones parlamentarias en las que el principio de colaboración actúa de forma directa es en la función presupuestaria. Las aplicaciones tecnológicas permiten un trabajo colaborativo entre el Parlamento y el Ejecutivo en el control presupuestario. Como ya hemos explicado, es misión del Parlamento la aprobación de la ley de presupuestos del Estado. Esto supone una necesaria interacción con los distintos departamentos administrativos, de manera que esa interoperabilidad y el acceso a la información permitan a los representantes un mayor y mejor conocimiento de las partidas presupuestarias que se someten a la aprobación de la cámara.

No obstante, como en la mayor parte de los parlamentos la ley de presupuestos la elabora el Gobierno, que la propone a aprobación de las cámaras, éstas se encuentran

con una propuesta ya trabajada y, por necesidad, realizada en conjunto con los distintos departamentos que conforman la organización administrativa del ejecutivo. Por lo tanto es escasa la colaboración que las TIC van a facilitar en esta fase, salvo que la oposición podrá contar ahora con los mismo que el Gobierno para rebatir sus propuestas. Por tanto, las TIC pueden llegar a incidir con más fuerza como colaboración en el control presupuestario.

Una vez más aparece el principio de transparencia como presupuesto para que esta colaboración pueda realizarse. Efectivamente, esta colaboración en el control es posible gracias a que se puede acceder a la información financiera y saber en qué se están aplicando los recursos y cómo se está cumpliendo el presupuesto que autorizó el Parlamento. El acceso a estos datos permite su tratamiento de forma que se puede trabajar como explica TUDELA *“sobre datos manejables y no sobre sumas de cifras inconexas”*<sup>1075</sup>.

### **C.- La colaboración en la función de rendición de cuentas**

La mayor influencia de las TIC como aplicación del principio de colaboración sobre las funciones parlamentarias se produce en la rendición de cuentas y, de modo especial, en la evaluación legislativa. El principio de colaboración incide de forma directa sobre esta función en cuanto que en el proceso de evaluación legislativa se requiere el trabajo conjunto y articulado de varios actores (parlamentarios y extraparlamentarios) que participan en el análisis de las leyes aprobadas.

La compleja articulación que requiere la evaluación implica necesariamente un trabajo conjunto colaborativo entre distintas instancias públicas y privadas en el que las TIC pueden aportar. Aunque también existe una evaluación legislativa *“ex ante”* o *“prospectiva”* (análisis de oportunidad de esa legislación, estudio previo de la legislación anterior, directrices parlamentarias de técnica legislativa, consultas previas con los sectores afectados, análisis de legalidad y factibilidad, etc.) nos referimos ahora a la

---

<sup>1075</sup> TUDELA ARANDA, J., *“Parlamento y Nuevas Tecnologías”*. Op. Cit. p. 126.

evaluación “*ex post*” o “retroactiva” que valora si la ley ha logrado los efectos previstos de forma “*plural, sistemática, comprensible, objetiva e imparcial*”<sup>1076</sup>.

En su momento, al entrar en el contenido de esta función, analizamos el detalle de los cinco criterios que se pueden tener en cuenta para evaluar las leyes: efectividad, implementación, eficacia, eficiencia e impacto. Podemos concluir que en los dos primeros criterios (efectividad e implementación) la incidencia de las TIC es mínima, o reducida a las mejoras del trabajo del representante que hemos visto anteriormente: las tecnologías pueden facilitar el acceso a la información, o hacer más rápidos los procedimientos pero no incorporan elementos novedosos.

Sin embargo, las TIC sí pueden traer contribuciones relevantes a la hora de realizar la evaluación legislativa según los criterios de eficacia, eficiencia e impacto. En estos casos el Parlamento puede utilizar la tecnología aplicando herramientas de colaboración de diversas maneras. En primer lugar, el Parlamento puede utilizar herramientas de colaboración y evaluar de forma conjunta una ley aplicada escuchando las valoraciones de los organismos administrativos afectados por esa normativa. En segundo lugar la participación ciudadana puede aplicarse como elemento de colaboración en la evaluación de la ley, especialmente para valorar su impacto. Los ciudadanos pueden contribuir con sus impresiones y experiencias acerca de una normativa que les afecta. También la “ciudadanía articulada” puede aportar la una estructura de participación ciudadana digital más orientada a una evaluación legislativa concreta. En tercer lugar, la valoración de la eficiencia de la legislación aprobada (recursos empleados frente a resultados) puede verse reforzada por el trabajo colaborativo que permiten las TIC a la hora de compartir información de los diversos organismos implicados.

#### **D.- La colaboración en la función de comunicación**

Por último las TIC como herramientas de colaboración afecta a la función de comunicación. Podemos destacar tres aspectos en esta influencia tecnológica en la

---

<sup>1076</sup> RODRÍGUEZ ARANA, J., “La evaluación legislativa”. *Op. Cit.* p. 3.

comunicación del parlamento. En primer lugar, la tecnología puede hacer posible la coordinación de la información en todas las instancias públicas a las que puede acudir un ciudadano. RUBIO NÚÑEZ explica cómo el ciudadano tiende a tratar con las instituciones políticas como un todo, sin tener en cuenta la estructura de la separación de poderes. Esto implica que todas las instituciones políticas, y entre ellas el Parlamento, deben colaborar conjuntamente para aportar a los ciudadanos “*referentes únicos o al menos coherentes*”<sup>1077</sup> que den respuesta a las demandas que planteen.

En segundo lugar la colaboración actúa como soporte de la información que se pone al acceso del público en el proceso de participación digital ciudadana en la función legislativa. Si anteriormente hemos destacado lo enriquecedor que sería para este proceso aportar la información de los sectores privados, todavía resultará más relevante contar con los datos que tienen los dispositivos que se encargan de cubrir una determinada función pública. Como además, generalmente esta información es la que se utiliza para evaluar la calidad de un servicio público o su eficiencia conocer la percepción ciudadana será de utilidad para los propios gestores del servicio.

En tercer lugar, las TIC permiten una mayor colaboración interparlamentaria. Entendemos por cooperación interparlamentaria el conjunto de relaciones entre parlamentos de distintos países (o de diferentes regiones) cuyo objetivo es, mediante el intercambio de experiencias, la coordinación de esfuerzos y de investigación, y el estudio e innovación de las prácticas parlamentarias (con la consiguiente publicación de estudios y documentos de trabajo<sup>1078</sup>), fortalecer el papel del Parlamento en la sociedad. Aunque las TIC han hecho posible muchas de estas contribuciones y han acelerado y facilitado estos procesos colaborativos entre los parlamentos, no podemos decir que incidan de forma directa en la funciones parlamentarias tradicionales. Por tanto,

---

<sup>1077</sup> RUBIO NÚÑEZ, R., “Knocking on the Parliaments door...”. *Op. Cit.* p. 410.

<sup>1078</sup> El presente trabajo de investigación ha recurrido a muchos de los estudios publicados por entidades que se dedican a esta cooperación interparlamentaria. Por ejemplo, los informes mundiales sobre Parlamento electrónico, los documentos con recomendaciones en la utilización de las redes sociales, o de directrices para las páginas webs parlamentarias han sido realizados por entidades como la Unión Interparlamentaria Mundial.

podemos decir que este tercer aspecto del principio de colaboración sobre la función de comunicación ejerce su influencia de forma indirecta.

Las posibilidades que ofrecen las TIC están llevando a muchos parlamentos a establecer mecanismos de colaboración y comunicación permanente con otras asambleas con el fin de compartir buenas prácticas parlamentarias y trabajar en red en la búsqueda de soluciones a algunos problemas comunes<sup>1079</sup>. En esta línea es muy significativo cómo en el Tratado de Lisboa la Unión Europea sentó las bases de esta cooperación interparlamentaria en los artículos 9 y 10 del Protocolo sobre el Cometido de los Parlamentos Nacionales en Europa. En el texto del artículo 9 se dice: *“El Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales definirán conjuntamente la organización y la promoción de una cooperación interparlamentaria eficaz y regular en el seno de la Unión”*. Siguiendo este mandato, el Parlamento Europeo adoptó en 2009 y 2014 una serie de resoluciones que tratan específicamente el desarrollo de las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, y que ponían en marcha lo que establecía en el artículo 10<sup>1080</sup> del Tratado sobre la creación de una *“Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión”*<sup>1081</sup>. Además de estas reuniones periódicas, los presidentes de cada Parlamento nacional y del Parlamento

---

<sup>1079</sup> Explica COELLO de PORTUGAL cómo *“la revolución digital ha sido universal y coetánea todos los parlamentos del mundo, de suerte que ha acercado los problemas jurídico-doctrinales a los que todos los Parlamentos contemporáneos deben enfrentarse en su repentina y simultánea interacción con las nuevas tecnologías digitales. Con ello se ha acercado el estudio comparado de los problemas parlamentarios entre las diferentes asambleas parlamentarias del mundo y se ha acentuado la universalidad de las soluciones adoptadas, evidenciándose el carácter institucional de los problemas del Parlamento democrático del siglo XXI que, con independencia del Estado constitucional en el que hayan surgido accidentalmente, generan un evidente interés teórico y práctico para el resto de Parlamentos democráticos del mundo”*. COELLO DE PORTUGAL, J.M., *“Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva?”*. ...Op. Cit. p. 134.

<sup>1080</sup> *“Una Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión podrá dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente. Esta Conferencia fomentará además el intercambio de información y buenas prácticas entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y entre sus comisiones especializadas. La Conferencia podrá asimismo organizar conferencias interparlamentarias sobre temas concretos, en particular para debatir asuntos de política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y de defensa. Las aportaciones de la Conferencia no vincularán a los Parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición”* Artículo 10 Tratado de Lisboa.

Disponible en: [http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat\\_lisboa.pdf](http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf).

<sup>1081</sup> Esta conferencia recibió el nombre de *“Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos de la Unión (COSAC)”*. En la misma se reúnen periódicamente los diputados de las comisiones especializadas en estos asuntos en los Parlamentos nacionales y los diputados al Parlamento Europeo

Europeo se reúnen todos los años para definir las orientaciones generales de la cooperación interparlamentaria. Las TIC facilitan, asimismo, que a través de las videoconferencias los parlamentarios puedan participar en reuniones online y debates sobre propuestas específicas de la Unión. Además de estas medidas, el Parlamento Europeo concretó su apoyo institucional<sup>1082</sup> a dos grandes redes que facilitan la cooperación parlamentaria: la plataforma IPEX<sup>1083</sup> (Interparliamentary EU Information Exchange) y el Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria (CEIDP)<sup>1084</sup>.

---

<sup>1082</sup> En la Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009, sobre el desarrollo de las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales con arreglo al Tratado de Lisboa (2008/2120) en el apartado 14 y 15 se dice así “14. Destaca que los Parlamentos nacionales son actores importantes en la aplicación de la legislación europea, y que un mecanismo de intercambio de mejores prácticas en este ámbito revestiría una gran importancia; 15. Señala, en este mismo contexto, que la creación de una plataforma electrónica para el intercambio de información entre parlamentos -el sitio Web IPEX- representa un gran progreso, dado que permite examinar los documentos de la UE tanto a nivel de los Parlamentos nacionales como del Parlamento Europeo y, en su caso, permite seguir en tiempo real el proceso de transposición al Derecho nacional por parte de los Parlamentos nacionales; considera, por tanto, necesario dotar con recursos financieros razonables este sistema desarrollado y gestionado técnicamente por el Parlamento Europeo”.

Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0388&language=ES&ring=A6-2009-0133>

Asimismo la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de abril de 2014, sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales (2013/2185) vuelve establecer estas redes interparlamentarias. En su artículo 16 dice que: “Acoge con satisfacción las medidas adoptadas (...) para intensificar la cooperación entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, especialmente en lo relativo a la planificación y el aumento del número de reuniones de comisiones interparlamentarias (50 desde 2010), la transmisión de documentos a los diputados nacionales y a los órganos políticos competentes de los Parlamentos nacionales (dictámenes motivados y contribuciones), la introducción de videoconferencias, la promoción de visitas bilaterales, las mejoras técnicas en la plataforma de intercambio de información interparlamentaria de la UE (IPEX), el incremento del número de proyectos de colaboración bajo los auspicios del Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria (ECPRD), las visitas de personal administrativo y el intercambio de información y mejores prácticas; considera que estas acciones otorgan una mayor eficiencia y focalización a las relaciones interparlamentarias, al tiempo que contribuyen a la democratización parlamentaria”.

Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=ES&reference=P7-TA-2014-0430>

<sup>1083</sup> “El objetivo de IPEX es ampliar la información a disposición de los Parlamentos nacionales sobre documentos y materias específicas de la UE (...) IPEX contiene documentos parlamentarios e información sobre documentos parlamentarios de la Unión Europea, facilitados por cada Parlamento nacional (...) alberga asimismo un calendario de la cooperación interparlamentaria con información sobre todas las reuniones interparlamentarias referidas a la UE. También incluye enlaces a los sitios web y bases de datos de interés así como a las páginas de los sitios de los Parlamentos nacionales relacionadas con la UE”. Disponible en: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/about/aboutipexl.do>

<sup>1084</sup> El CEIDP canaliza las peticiones de información cuando un determinado parlamento desea informarse de forma más detallada sobre las prácticas y las políticas de otros países de la UE.

Disponible en: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/pub/about.do>

Si ponemos el ejemplo del Parlamento europeo es para destacar esta influencia de la tecnología sobre la cooperación interparlamentaria. La tecnología no sólo potencia y facilita esta necesidad de colaboración que tienen los parlamentos. Podemos decir que las TIC tienen un efecto multiplicador que termina incidiendo en las funciones, si bien de forma indirecta, al establecer cauces de comunicación que, como en el caso de las relaciones del Parlamento europeo con los parlamentos nacionales de los Estados miembro, se establecen de forma muy concreta.



## CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES

Construir el concepto de Parlamento Abierto implica, necesariamente, estudiar la evolución de la institución parlamentaria, y esto requiere analizar los cambios producidos a lo largo de su historia, así como las causas que los motivaron. Se trata de una introducción necesaria, pues no podemos olvidar que el Parlamento Abierto surge como consecuencia de la incorporación de la tecnología (y en concreto de la tecnología basada en Internet: las TIC) a la vida política.

Como hemos explicado a lo largo de este trabajo, la aplicación de las TIC en el Parlamento no supone un cambio más, una simple mejora sobre lo que ya hacía la institución parlamentaria (como una aportación similar a los anteriores pero más avanzada o más rápida), o sin más, una fase distinta en la evolución natural de los medios materiales que se utilizan para ejercer la representación política. Hemos explicado cómo novedades tecnológicas como las mejoras en las comunicaciones, o la prensa escrita, afectaron al Parlamento en la medida en que lo hicieron más eficaz: aportaron una mayor capacidad de difusión y facilitaron y mejoraron la publicidad de sus actos. Lo mismo podemos decir de la telefonía o de las retransmisiones televisivas, que supusieron cambios significativos en la forma en que el Parlamento desarrollaba sus funciones, pero no alteraron la esencia de la institución: la hicieron más eficaz, difundieron mejor sus actividades, potenciaron su publicidad, pero no la convirtieron en una institución distinta. A pesar de la lentitud con que los parlamentos terminaron adaptándose a estas herramientas, estos cambios no alteraron sus funciones ni condicionaron su configuración jurídico-normativa.

La aparición de Internet, en cambio, puede suponer un cambio de escenario de mayores dimensiones e implicaciones para el Parlamento. En nuestra opinión, la Sociedad de la Información incorpora una nueva forma de entender las relaciones humanas que termina suponiendo para el Parlamento nuevas exigencias por parte de los ciudadanos: el Parlamento Abierto.

En este trabajo de investigación hemos estudiado las consecuencias que tienen las TIC en la vida política (su influencia en las instituciones de gobierno) para estar en condiciones de valorar si el Parlamento Abierto supone un cambio en la esencia de la institución parlamentaria. Adelantamos ahora que nuestra conclusión es que el Parlamento Abierto puede suponer –si se dan una serie de condiciones- un fortalecimiento de las funciones parlamentarias y puede contribuir a la adaptación de la institución parlamentaria al nuevo entorno social y político que produce la Sociedad de la Información. Sin embargo, bajo nuestro punto de vista, los cambios que incorpora la tecnología y que dan lugar al Parlamento Abierto, no alteran la esencia de la institución parlamentaria aunque puedan complementar, mejorar su eficacia, o, incluso, incorporar nuevas funciones para la institución parlamentaria.

Estos cambios sociales y políticos de la Sociedad de la Información irrumpen en un momento en el que el sistema representativo se ve especialmente cuestionado. Podemos decir que una de las ideas más repetidas a lo largo de estas páginas, ha sido constatar la crisis del Parlamento que sufren las democracias contemporáneas. Se ha convertido en mayoritaria la opinión en la doctrina de que existe un fuerte desajuste del Parlamento con la realidad política y social, y que este desencanto político generalizado debilita su legitimidad y justificación como organismo central del sistema democrático. Esta crisis responde a dos tipos de causas. En primer lugar están las que tienen que ver con sus propias insuficiencias (llamadas internas) y que se han analizado en el marco introductorio. En segundo lugar, están aquellos factores que proceden del entorno social y político en el que se desenvuelve el Parlamento en cada momento. Así, circunstancias como el fortalecimiento del poder ejecutivo (la institución parlamentaria que emerge en el contexto de un Estado liberal débil y alejado –por vocación propia- de la sociedad pasa a formar parte de un Estado Social fuerte e intervencionista), el cambio radical en el sistema que supone la consolidación de la partitocracia, la creciente influencia de los medios de comunicación de masas sobre los parlamentos, o la revolución tecnológica de la Sociedad de la Información, contribuyen a que la institución representativa por excelencia, el Parlamento, se encuentre en entredicho.

Por este motivo, a la hora de aplicar la tecnología a las instituciones jurídicas, conviene adoptar un criterio de funcionamiento que nos parece esencial: las herramientas deben estar al servicio de las instituciones y de los principios y valores jurídicos que expresan y defienden, y no al revés. Este criterio, aplicado al Parlamento, implica encontrar la forma y la manera de que estas herramientas fortalezcan la actuación del Parlamento y lo adapten a los nuevos tiempos, sin alterar su esencia. No podemos olvidar que el Parlamento no es, sin más, un producto de la eficacia normativa del derecho. Se trata de una institución consagrada y central en la democracia. De ahí la importancia de establecer de forma adecuada las condiciones que deben regir a la hora de aplicar la tecnología al ámbito parlamentario.

Pues bien, del estudio que hemos realizado, podemos concluir que los principios del Parlamento Abierto constituyen una instrumentalización válida de las TIC sobre la institución parlamentaria. Estos principios se inspiran en el concepto de Gobierno Abierto, que, según la opinión de muchos autores, constituye el sistema de pensamiento político más completo e integrador de la aplicación de la tecnología a la vida política. Si bien las demandas de un gobierno “abierto” hacia los ciudadanos son tan antiguas como la democracia, el concepto de Gobierno Abierto –como hemos visto– aunque relativamente reciente, nos aporta las principales exigencias que se trasladan hacia las instituciones políticas, que se concretan en los principios de transparencia, participación y colaboración. Por parte de los autores que defienden la conveniencia del Gobierno Abierto se entiende que una ciudadanía más informada y que se encuentra con mayores posibilidades de interacción, aspira a que las instituciones políticas se abran a estas nuevas opciones para ejercer la democracia.

El Gobierno Abierto surge cuando la aplicación de la tecnología implica lo que para muchos autores constituye un cambio de paradigma: una forma diferente de gobernar y ejercer el poder. Desde este punto de vista supone, por tanto, una evolución significativa y relevante con respecto a la fase inicial en la aplicación de las TIC en la vida política (que se ha denominado Gobierno Electrónico), y que supone una tecnificación

de los procedimientos administrativos mediante los que gobernantes y gobernados se relacionan entre sí.

De esta forma, si del Gobierno electrónico (con su consiguiente tecnificación de los procedimientos), se pasa al Gobierno Abierto como nueva forma de ejercer el poder, al concepto de Parlamento Abierto llegamos de la misma manera: lo que en un primer momento suponía “tecnificar” los procedimientos parlamentarios, puede terminar suponiendo una forma nueva de ejercer el parlamentarismo. Así, la evolución en la aplicación de las TIC en el ámbito parlamentario, comienza con la mejora de las herramientas internas, y termina configurando una institución parlamentaria más abierta que fomenta la participación, que mantiene una actitud de escucha activa hacia los ciudadanos, y que, por fuerza (para hacer posible todo lo anterior), tiene que ser transparente. Podemos concluir, por tanto, que el Parlamento Abierto es la adaptación conceptual del paradigma del gobierno abierto ajustada a la singularidad del Parlamento. Dicho de otra forma: es la aplicación de los principios del Gobierno Abierto al Parlamento con el fin de que esta incorporación de las TIC logre una institución parlamentaria representativa, accesible, transparente, eficaz y capaz de rendir cuentas.

La transparencia es el más importante de los principios del Parlamento Abierto, pues permite que los otros principios (participación y colaboración) se desarrollen, y supone cambios importantes en las funciones parlamentarias. En primer lugar, el acceso a la información parlamentaria se convierte en un derecho de los ciudadanos. Podríamos decir que detrás de esta afirmación hay un planteamiento político e institucional del Parlamento que incorpora unos nuevos valores a proteger. Estos nuevos valores no han sido inventados por las TIC, pero cuando la tecnología los ha hecho posibles, reclaman su espacio y trasladan una exigencia hacia la institución parlamentaria. Como explicamos en su momento, estos valores implican que la información del Parlamento pertenece a los ciudadanos. Y por lo tanto, para que estos contenidos sean realmente del público, deben estar disponibles de una forma entendible y en un formato interoperable y reutilizable. Desde este punto de vista, la utilización de datos abiertos (conocida como “open data”) no responde a un mero criterio de utilidad práctica.

Incorporar en el proceso de publicación de la información el formato de datos abiertos implicar entender, bajo el punto de vista y según las categorías de los ciudadanos de la Sociedad de la Información, que los requisitos de interoperabilidad de estos datos (que se traduce en definitiva en su formato digital) son condición necesaria para que la información parlamentaria pueda ser difundida. Esto significa que la transparencia parlamentaria no es una simple provisión de información, sino que constituye una manera de entender el funcionamiento del Parlamento como una institución que de manera activa se esfuerza por hacerse entender a los ciudadanos. En el hacer del Parlamento Abierto, como criterio de funcionamiento más allá de la obligación jurídica, se encuentra la necesidad de que la información de sus actividades sea comprensible para el ciudadano. Y eso implica que la información parlamentaria pueda ser procesada y analizada por una sociedad que quiere aprovechar los recursos de una ciudadanía que ha descubierto las posibilidades del trabajo colaborativo en red y que conoce el potencial de las TIC en la difusión de los contenidos.

En segundo lugar, y basándonos en los párrafos anteriores, defendemos en este trabajo que el Parlamento asuma una nueva función de comunicación que trasciende el clásico principio de publicidad. Esta comunicación, que implica un acercamiento del Parlamento hacia el ciudadano, persigue un doble fin. Por un lado, se busca comunicar de forma pedagógica, es decir, comprensible para el ciudadano, lo que implica un replanteamiento de los medios de difusión habituales (incluidas las páginas webs), así como la incorporación de herramientas que traducen el lenguaje técnico-jurídico a una terminología y unas formas de exposición que sean comúnmente aceptadas por el ciudadano. También, como es lógico, implica que el Parlamento se haga presente de forma activa en los medios sociales de comunicación, por ser uno de los ámbitos en los que se desarrolla la vida sociopolítica de los ciudadanos. Comunicarse con la ciudadanía corriente, con lo que comúnmente se denominaba “la calle” es, en la Sociedad de la Información, comunicarse y hacerse presente como institución en las redes sociales. Por otro lado, la comunicación del Parlamento persigue un fin político: justificar su existencia por ser un organismo relevante en las decisiones políticas, más allá de su papel actual de institución que acoge e institucionaliza los acuerdos entre los partidos

políticos. Para el logro de este fin político, tienen gran relevancia las consecuencias de la transparencia sobre las actividades del Parlamento (las deliberaciones, las propuestas, los instrumentos de control) o la actuación de los parlamentarios y los grupos políticos (las intervenciones, el sentido de los votos, etc.): gracias a la tecnología, estas actuaciones son más visibles que nunca.

En tercer lugar, la transparencia parlamentaria refuerza las funciones tradicionales. En el caso de la función legislativa la transparencia permite que se conozcan las iniciativas legislativas, el contenido de los proyectos de ley y, sobre todo, aporta una explicación de todos estos aspectos adaptada a la preparación de los ciudadanos. En lo que respecta a la función de control, la transparencia permite la autonomía informativa del Parlamento que ahora puede contar con los mismos datos que el Gobierno para ejercer su fiscalización al Ejecutivo, facilita el conocimiento de las herramientas del control parlamentario y multiplica la difusión de estas acciones. Por último, la transparencia refuerza el control presupuestario: no sólo en la medida en que hace más entendibles las partidas presupuestarias (que se pueden convertir en información financiera a la que dar un sentido político), sino que, además, estos datos son actualizables casi en tiempo real, facilitando la agilidad en la tramitación.

Si la transparencia es el principio más importante del Parlamento Abierto, la participación es el que puede implicar más cambios sobre la institución parlamentaria, especialmente para dar cabida a las formas de participación digital que permiten las TIC. Incorporar a la actividad parlamentaria las contribuciones ciudadanas es una vieja aspiración que, como hemos explicado, con la aparición de las TIC, resurge con fuerza. Efectivamente, la agregación de intereses ciudadanos al trabajo parlamentario (sea en la forma que sea) resulta ahora mucho más sencilla, barata y rápida. Desde esta perspectiva, defendemos la idea de que el Parlamento asuma una función de fomento de la participación. Hablar de participación en el Parlamento Abierto no significa que ésta se realice de forma exclusiva a través de procedimientos digitales. El Parlamento Abierto supone considerar la incidencia de las TIC sobre la participación, y esto implica, de un lado, la posibilidad de incorporarla a través de formas digitales novedosas y, de

otro, potenciar o mejorar las formas tradicionales previstas en el ordenamiento (iniciativas populares, peticiones, etc.).

En lo que respecta a las formas de participación digital en el Parlamento, es importante destacar que aunque las experiencias que hemos analizado se encuentran todavía en fase de experimentación<sup>1085</sup>, del estudio que hemos realizado se pueden obtener algunos aspectos que conviene tener en cuenta a la hora de establecer criterios de participación en el Parlamento Abierto. No nos referimos a cuestiones evidentes, como por ejemplo que el todo proceso de participación sea regulado por el propio Parlamento, o que las contribuciones no son vinculantes para el representante. Estos criterios tienen que ver más bien con las circunstancias específicas derivadas de la participación que la experiencia de las herramientas aporta, como la necesidad de promover el proceso de participación de forma enfocada (acudir a los grupos, ciudadanos o instituciones que tengan un interés concreto o un especial conocimiento de la materia que se trata en el Parlamento), que el proceso de participación esté estructurado y organizado (de forma que oriente las contribuciones y permite un mejor traslado al representante y un más fácil encaje en un texto legislativo o una herramienta de control), o que la aplicación tecnológica que se utilice garantice la accesibilidad y usabilidad por parte de los ciudadanos.

En el proceso de participación ciudadana, la transparencia juega un papel fundamental. No sólo en cuanto que hace transparente todo el proceso, sino sobre todo porque contribuye a superar uno de los principales obstáculos con el que se encuentra la

---

<sup>1085</sup> Recogemos la opinión de FARIA por ser uno de los autores que más ha estudiado el parlamento participativo y sus herramientas y que, a estos efectos, considera que aplicaciones como el proyecto e-democracia de Brasil o el Senado Virtual de Chile “*sirven de hecho, tan sólo como un primer paso, el posible comienzo del largo proceso de participación más elaborada y eficaz, que podría servir como un nuevo paradigma para la democracia. De hecho, las instituciones públicas tendrán que crear medios para resolver los problemas de implementación de canales de participación, porque es evidente que existe una gran distancia entre los objetivos y los resultados efectivamente obtenidos. Pues, muchos sitios web de interacción surgen ahora debido a las ansias de los entusiastas por la participación, pero sin cumplir con las condiciones mínimas de operación, o por motivaciones políticas demagógicas y no comprometidas con la responsabilidad pública*”. FARIA, C. F., *El Parlamento abierto en la era...*. Op. Cit. p. 312.

participación parlamentaria por parte del gran público: el escaso entendimiento del ciudadano del proceso legislativo. El lenguaje técnico-jurídico de las actividades parlamentarias (necesario en su funcionamiento) así como la complejidad del proceso de elaboración legislativa (no lineal y muy articulado) suponen una dificultad importante: el ciudadano no está en modo alguno familiarizado ni con los conceptos, ni con las fases del proceso, por lo que debe contar con una orientación y una tutela para no perderse por el camino. En este aspecto, la figura de los traductores legislativos que hemos mencionado juega un papel fundamental para asegurar que los ciudadanos pueden realizar contribuciones con sentido, así como asegurar un mínimo impacto de su participación al adaptar, por ejemplo, el contenido de una iniciativa a un texto legislativo.

En el Parlamento Abierto, la influencia de las TIC sobre la participación implica de forma directa al control parlamentario y a la función legislativa. En el caso del control, la participación se plantea como una ayuda al representante en su tarea de fiscalización, por lo que las formas en que se pueden realizar las contribuciones deben ser, necesariamente, poco flexibles (las que establezcan los parlamentarios que ejercen el control al Gobierno) y resultan siempre de una iniciativa parlamentaria. En lo que respecta a la función legislativa, además de la importancia de contar con un sistema de contribuciones tutelado y estructurado que ya hemos explicado, conviene destacar el impacto de las TIC en las formas de democracia directa previstas por los ordenamientos jurídicos como las iniciativas legislativas populares. La innovación en el uso de la tecnología puede terminar con el tradicional carácter artesanal de recogida de firmas, siempre y cuando se incorporen a la normativa específica de estas figuras, algunas garantías que aseguren la autenticidad de los apoyos recabados, o el sistema de protección de datos personales. A este respecto, el modelo que sigue la Unión Europea puede servir como orientación.

En general, la interacción de los representantes con los representados mejora la percepción de estos últimos sobre el parlamento y facilita la escucha activa que la institución parlamentaria debe tener hacia la sociedad. Existen muchas iniciativas –tanto



de los propios Parlamentos, como de organizaciones de la sociedad civil- que persiguen impulsar este diálogo entre representantes y representados. Las TIC permiten la utilización de herramientas que facilitan la visualización de los trabajos de los parlamentarios de una manera asequible al ciudadano, así como un contacto directo a través de los medios sociales de comunicación. Las páginas web parlamentarias pueden contribuir enormemente, al ser la principal forma en que el Parlamento se presenta a los ciudadanos.

El tercer principio del Parlamento Abierto, la colaboración, supone el desarrollo de un trabajo conjunto, facilitado por las TIC, en el desarrollo de la actividad parlamentaria. La transparencia parlamentaria y las posibilidades de participación activan las formas de trabajo colaborativo propias de una evolución de la red que se ha denominado “la web 2.0”. Si el concepto “2.0” referido a Internet expresa la convergencia de las tecnologías en una mayor participación (superando la comunicación unidireccional) en un contexto de relaciones interconectadas, en su aplicación al Parlamento Abierto significa que es posible involucrar a un conjunto de actores que de otra forma no tendrían relación entre sí, y que gracias a la TIC pueden actuar de forma coordinada. Así, la colaboración en el Parlamento Abierto se puede desarrollar en tres niveles: el primero es entre el Parlamento y la ciudadanía en sentido amplio (sector privado, sociedad civil, ciudadanos en particular); el segundo es entre el Parlamento y otros organismos del Estado (administraciones públicas, empresas que gestionan servicios públicos, etc.); y el tercero es entre parlamentos (la llamada cooperación interparlamentaria).

De esta forma, el Parlamento, en la realización de sus funciones, puede contar con más fuentes de información (no sólo la proveniente de los entes públicos, sino también los análisis de los sectores privados o las opiniones ciudadanas) y aprovechar el caudal humano que proviene de una sociedad más organizada. Por tanto, podemos decir que el principio de colaboración supone un fortalecimiento de la función legislativa, de la función de control, y de la función presupuestaria pues, por medio de las TIC, se pueden incorporar aportaciones de ciudadanos y grupos de interés que son resultado de esfuerzos coordinados de los actores implicados en un determinado asunto (una

propuesta normativa por ejemplo), o trabajar la información sujeta a fiscalización de forma coordinada con otras instancias del Estado.

Sin embargo, considerar que la colaboración en el Parlamento Abierto es sólo la agregación de un trabajo “extraparlamentario” coordinado es quedarse muy cortos. El principio de colaboración supone la implicación de la propia institución parlamentaria en el planteamiento y realización de estos trabajos. Esto supone abrir el Parlamento a las posibilidades de interacción con los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil o sector privado para elaborar conjuntamente propuestas normativas, fiscalizar la acción del gobierno o evaluar el impacto de las leyes.

Derivado de las posibilidades de colaboración, y como consecuencia de la transparencia, podemos concluir que el Parlamento debe asumir una nueva función de rendición de cuentas de sus actividades. Esta función tiene dos manifestaciones. La primera tiene que ver con sus actividades: gracias a la transparencia, el Parlamento Abierto puede rendir cuentas acerca de “lo que hace” en cuanto organismo público. Esto significa explicar tanto las actuaciones que ha desarrollado (propuestas normativas, leyes aprobadas, actividades de control, investigaciones, etc.), como los medios que ha empleado (gastos e ingresos del Parlamento, situaciones personales de los parlamentarios, etc.). La segunda manifestación de la rendición de cuentas consiste en que desde el Parlamento se asuma la evaluación de las leyes aprobadas. A nuestro juicio, teniendo en cuenta las posibilidades que aportan las TIC a la hora de realizar el articulado y complejo proceso de evaluación legislativa, entendemos que el parlamento es la institución con más capacidad para dirigir este trabajo evaluativo que es, por otra parte, necesariamente colaborativo y multidisciplinar. En el Parlamento Abierto, el proceso evaluativo puede ser transparente, abierto y colaborativo. A la vez, que el Parlamento asuma esta función, contribuye a que mantenga una escucha activa y se acerque a la realidad social sobre la que actúa a través de leyes (implica una relación directa con los resultados y efectos de las normas que produce sobre la sociedad), lo que contribuye a la mejora de su eficacia.

De los cinco criterios que desde la doctrina se proponen para evaluar las leyes (efectividad, implementación, eficacia, eficiencia e impacto), el Parlamento Abierto aporta novedad e innovación tecnológica en los tres últimos. En el caso de la eficacia, las TIC permiten que se pueda obtener una valoración conjunta del efecto de las leyes obtenida de todos los colectivos, organismos públicos y sectores privados relacionados con esa normativa. Con respecto a la eficiencia, el principio de colaboración puede aplicarse en la obtención de información de los organismos públicos que han estado implicados en la utilización de recursos públicos, o en el coste que una medida ha tenido en un determinado sector empresarial. Con esta información puede realizarse una mejor ponderación entre los recursos empleados y los resultados obtenidos. Por último, en lo que respecta a la evaluación del impacto, el Parlamento Abierto es capaz de escuchar la opinión de los ciudadanos como un elemento de colaboración en la evaluación de la ley: los parlamentarios no deben contar únicamente con estudios técnicos, conviene que tengan las impresiones y experiencias ciudadanas acerca de una normativa que les afecta directamente. A este respecto, las herramientas de colaboración que pone en marcha la sociedad civil puede aportar la estructura de participación ciudadana, orientándola a una evaluación legislativa determinada.

Queremos cerrar estas conclusiones con una propuesta que sirva de orientación mínima a los parlamentos para una adecuada implantación de las TIC en el desarrollo del Parlamento Abierto (por lo tanto en el refuerzo de las funciones tradicionales, o en la concreción o puesta en marcha de las nuevas funciones). Es indudable que las TIC ya han producido cambios en las instituciones, al menos en lo que los ciudadanos esperan de éstas. Ahora son las instituciones, en nuestro caso el Parlamento, las que deben realizar un cuidadosa adaptación que les ayude a aprovechar el potencial transformador de las TIC sin perder su esencia ni sus valores. La presente propuesta, por tanto, pretende contribuir (aunque sea de una forma muy modesta) a la reflexión que hacía CEBRIÁN ZAZURCA al valorar la presencia de Internet en la democracia en el sentido de pensar

bien “*qué cambios son los que queremos que se cumplan y cuáles pueden constituir un riesgo importante*”<sup>1086</sup>.

Nuestra propuesta consiste en un marco de referencia que establece límites y plantea retos, para la correcta aplicación de las TIC a las funciones parlamentarias dentro del concepto de Parlamento Abierto. Consiste en la aplicación de tres criterios a cualquier aplicación tecnológica susceptible de ser incorporada al Parlamento: el criterio institucional (las garantías institucionales del proceso parlamentario que las TIC deben respetar), el criterio de accesibilidad y un criterio cultural.

El primer criterio, que podemos denominar “institucional”, consiste en verificar que las TIC se apliquen dentro del marco institucional del derecho parlamentario; esto es, respetando los principios procesales y el núcleo inderogable de las instituciones jurídicas por medio de las cuáles se articula la representación en el seno del Parlamento. El estudio de las aplicaciones prácticas de las TIC en el ámbito parlamentario ha dejado demostrado, entre otras cosas, que se puede mantener un nivel de interacción entre representantes y representados que hasta entonces no era posible. También se ha constatado cómo estas herramientas permiten una mayor transparencia en los actos parlamentarios y por lo tanto se amplían las posibilidades de que el Parlamento rinda cuentas de sus acciones a la ciudadanía. Y, sin duda, por las propias características de las TIC, éstas pueden servir de altavoz de la actividad parlamentaria ampliando enormemente su alcance y difusión. Pero el hecho de que se hagan posible, a través de estas herramientas, nuevas acciones por parte del Parlamento, no significa que éstas sean adecuadas o convenientes desde el punto de vista jurídico. Corresponde, por lo tanto, delimitar con cuidado el papel del Derecho en la vida parlamentaria para que esta incorporación de la tecnología no termine por transformar la institución parlamentaria hasta el punto de hacerla innecesaria o desproveerla de las garantías que durante siglos

---

<sup>1086</sup> “*Se trata, por lo tanto, de reflexionar previamente qué cambios son los que queremos que se cumplan y cuáles pueden constituir un riesgo importante. Se trata, en definitiva, de levantar una armazón teórica que nos proteja cuando llegue el vendaval de la realidad o, mejor dicho, de lo que se trata es de construir democráticamente y con carácter previo la realidad de un futuro cada vez más cercano*”.CEBRIÁN ZAZURCA, E., *Democracia representativa y deliberación en internet...Op. Cit.* p. 15.

han fortalecido la representación política. Así, este primer criterio “institucionalista” se plantea como un límite, como la necesaria garantía que el Derecho establece para la custodia de los valores superiores que protege y que no pueden ser puestos en riesgo por las aplicaciones tecnológicas.

Coincidimos con la opinión de COELLO DE PORTUGAL en que *“las instituciones tradicionales construidas por el derecho parlamentario tras siglos de experiencia y de jurisprudencia parlamentaria como instituciones de control del poder político y de las que participa directa e inmediatamente el representante electo –la intermediación en la deliberación, la oralidad en la reflexión, la contradicción en el control, la presencia en la votación- pueden modularse pero nunca eliminarse totalmente ni ser privadas de su contenido esencial por la introducción de tecnología en el Parlamento sino que, por el contrario, deben ser las tradicionales instituciones de derecho parlamentario las que se potencien a través de la mejor utilización y puesta a su servicio de las nuevas tecnologías digitales para optimizar el ejercicio del control del poder político”*<sup>1087</sup>.

En nuestra opinión, por lo tanto, toda aplicación tecnológica, debe someterse al marco de la institución parlamentaria y de sus instituciones inherentes entendiendo éstas, siguiendo la opinión de COELLO DE PORTUGAL, como el principio de intermediación (que se aplica a todo el proceso parlamentario pero en especial a la deliberación), la contradicción en el control y la oralidad en la reflexión. Estamos ante el enunciado de una serie de principios procesales<sup>1088</sup> adaptados al marco de la responsabilidad parlamentaria. El proceso, así entendido, sería como una ordenación sucesiva de actos presididos por una causa común: la ley. El término intermediación expresa convencionalmente la proximidad o contigüidad a algo, cercanía física a un objeto material que es susceptible de convertirse en un método de conocimiento e interacción con el objeto de que se trate. Desde el punto de vista procesal, la intermediación pertenece a la categoría de principios que regulan la forma de los actos procesales y los principios

---

<sup>1087</sup> COELLO DE PORTUGAL, J.M., “Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva...”. *Op. Cit.* p. 131.

<sup>1088</sup> Como es sabido los principios procesales definen la forma de los ámbitos y competencias del Estado. Son las premisas o ideas fundamentales que sirven como columnas vertebrales de todas las instituciones del derecho procesal.

de procedimiento, relacionado con los principios de oralidad y concentración. Si la inmediación procesal<sup>1089</sup> exige que el *juzgamiento* sea realizado por el mismo tribunal desde el comienzo hasta el final y consiste en la proximidad que tiene el juzgador con todos los elementos que sean útiles para emitir sentencia, en el ámbito parlamentario supone asegurar una presencia personal entre los representantes entre sí y asegurar la interlocución directa tanto en la deliberación como en el control.

Íntimamente relacionado con el principio de inmediación está el principio de oralidad. El principio de oralidad en el ámbito procesal es una característica del Juicio Oral que establece que los actos jurídicos procesales se realicen por medio de la expresión oral (la palabra proferida oralmente). La inmediación y la oralidad aseguran que exista una relación interpersonal directa que permita conocer directamente la personalidad, actitudes y reacciones de los participantes e intervinientes en el proceso parlamentario. De esta manera, estos principios constituyen una de las condiciones materiales imprescindibles para la formación y consolidación del criterio de conciencia con el que será expedido el parecer de la cámara. Las aplicaciones tecnológicas, por tanto, deben respetar tanto la inmediación como la oralidad en los trabajos parlamentarios.

El principio de contradicción desde el punto de vista del derecho procesal supone partir del presupuesto de las posiciones contrarias de los sujetos en un proceso, y consiste en la posibilidad de refutación<sup>1090</sup>. En el ámbito parlamentario este principio se asocia de forma análoga con el derecho de defensa. Es decir: no sólo se parte del presupuesto de la disconformidad de los grupos parlamentarios sino que se concede la capacidad de réplica para refutar y la garantía de que en el debate se escuchen todas las opiniones representadas en la cámara.

---

<sup>1089</sup> En el ámbito procesal la inmediación tiene dos facetas: por un lado se aplica a la relación entre quienes participan en el proceso y el tribunal, exigiendo una presencia física de estas personas. Así, a través de la oralidad se hace efectiva esta inmediatez y la vinculación entre los acusados y la Sala Penal que juzga. De esta forma el principio de Inmediación hace imposible juzgar a una persona ausente. Por otro lado la inmediación rige en la recepción de la prueba: con el objeto de que el juzgador se forme una clara idea de los hechos y para que sea posible la defensa, la prueba debe ser sea practicada en el juicio.

<sup>1090</sup> Se cumple con este principio el viejo adagio de que nadie puede ser condenado sin haber sido escuchado en juicio.

De esta manera, el Parlamento no podrá tomar una decisión sin haber escuchado todas las opiniones presentes en la cámara. Junto a esto, es conocido el derecho a la réplica. En el curso de un debate parlamentario existen siempre argumentos contrapuestos que exigen una nueva intervención (réplica y contrarréplica). La aplicación de las TIC en el Parlamento, por tanto, como potenciadoras de la rapidez y espontaneidad en las comunicaciones deben estar presentes dentro de un sistema institucionalizado y reglado que asegure por los medios legales disponibles, que se respeta el derecho de réplica y la refutación de los argumentos de unos u otros grupos. Aunque las TIC supongan una mejora de la comunicación evidente, no conviene olvidar que uno de sus riesgos es la fragmentación de estas discusiones por lo que el proceso debe asegurar el principio de contradicción.

Otro de los aspectos que deben observarse dentro del principio institucional es si la tecnología que se aplica al Parlamento pasaría a formar parte de un procedimiento previsto e institucionalizado dentro del funcionamiento parlamentario (una mejora en la comunicación o la sustitución de un medio por otro pero dentro del proceso) o si, por el contrario, la propuesta de aplicación tecnológica implica la modificación de éste mediante la incorporación de una fase más o, incluso, la creación de un procedimiento nuevo.

Valorar la capacidad de la concreta aplicación para ser adaptadas e integradas en marco institucional y procedimental previsto en el Parlamento tiene una gran importancia práctica. Si según el criterio institucional fijamos como límites a las tecnologías los principios y valores que el derecho (en este caso la institución parlamentaria) pretenden proteger, en el caso de una aplicación tecnológica concreta que es capaz de ser insertada sin modificar el procedimiento, podemos decir que la mayor parte de esas garantías institucionales estarían cubiertas.

Es diferente cuando la aplicación tecnológica modifica el procedimiento. Entendemos que se modifica el procedimiento cuando se añade una fase o una parte al mismo que

no estaba prevista en el ordenamiento jurídico, y que tiene su causa en la tecnología que se quiere implantar. En este caso entendemos que la revisión del criterio institucional ha de verificar varios aspectos: en primer lugar, que esta nueva fase o etapa del proceso que se añade no suponga una alteración de los principios procesales anteriormente mencionados (inmediación, oralidad, contradicción y presencia); en segundo lugar, que los nuevos elementos que se incorporan al proceso contribuyan a su eficacia (por ejemplo que no alargue el procedimiento de forma indebida) y; en tercer lugar que esta nueva fase del proceso respete las garantías específicas que persigue ese procedimiento en concreto.

El segundo criterio en nuestro marco de referencia para valorar la conveniencia de utilizar una tecnología en el ámbito parlamentario es la posibilidad de acceso y de uso de cada herramienta. Conviene diferenciar este concepto de “accesibilidad” del que estudiamos como característica del Parlamento Abierto. En este último caso la accesibilidad se refería al contacto con el representante y a facilitar la participación. Podemos utilizar la definición que aportan BERNERS-LEE y FISCHETTI de accesibilidad en el ámbito de las TIC como *“el arte de garantizar que cualquier recurso, a través de cualquier medio, esté disponible para todas las personas”*<sup>1091</sup>.

El criterio de accesibilidad de este marco de referencia consiste en poner el foco en las condiciones de acceso y de usabilidad de las TIC empleadas. Se cumpliría este criterio, por lo tanto, si el uso de las TIC no supone una barrera discriminatoria por el coste en su utilización, la dificultad técnica requerida para usarlas, o la presencia de obstáculos de otro tipo<sup>1092</sup>. En la valoración de este criterio no nos referimos exclusivamente a la brecha digital como imposibilidad de acceso a las TIC. La accesibilidad implica también

---

<sup>1091</sup> BERNERS-LEE, T. y FISCHETTI, M., *Weaving the Web: The Original design and Ultimate Destiny of the World Wide Web by Its Inventor*. Harper. San Francisco, 1999.

<sup>1092</sup> Entre estos obstáculos hay que mencionar de forma destacada los que tienen que ver con la accesibilidad de las TIC para personas con discapacidad. En febrero de 2015 fue aprobada la primera norma europea de Accesibilidad a las TIC (EN 301 549) en la que se establecen los requisitos funcionales que garantizan que los productos y servicios TIC sean accesibles para todas las personas. Se trata de la aprobación de un nuevo “estándar europeo” para que en el desarrollo de las aplicaciones tecnológicas los productos y servicios de las TIC se hagan accesibles a los 80 millones de europeos que conviven con varios tipos de discapacidad. Disponible en:

[http://www.etsi.org/deliver/etsi\\_en/301500\\_301599/301549/01.01.01\\_60/en\\_301549v010101p.pdf](http://www.etsi.org/deliver/etsi_en/301500_301599/301549/01.01.01_60/en_301549v010101p.pdf)



valorar si en el uso de esa aplicación en concreto existen obstáculos que supongan discriminación de cualquier género.

La Comisión Europea señaló que en materia de inclusión digital a pesar de los avances en la reducción de las diferencias *“persisten disparidades estructurales que se resisten a desaparecer, como las asociadas al nivel educativo, al nivel de ingresos y la situación de actividad. La oferta de tecnologías accesibles continúa siendo insuficiente y las diferencias en las competencias digitales hacen que, a medida que se desarrolla el uso de las TIC y de los servicios basados en estas tecnologías, haya quienes se van quedando cada vez más rezagados, especialmente quienes están fuera de la población activa o quienes tiene bajos niveles de educación”*<sup>1093</sup>. El criterio de accesibilidad al que nos referimos no pretende que no existan estas “disparidades” que, por otra parte, costará mucho tiempo eliminar, sino que se tengan en cuenta para que el uso de las TIC en el ámbito parlamentario no establezca diferencias relevantes que afecten a la igualdad de oportunidades para participar. A este respecto son relevantes aquellos aspectos ya analizados sobre el formato de datos abiertos, o la conveniencia de que forma de presentar las aplicaciones informáticas (interfaces) sean sencillas y accesibles. Junto a esto, convendrá tener en cuenta el marco regulatorio establecido por cada ordenamiento jurídico en el que se recojan los criterios de accesibilidad a las tecnologías generalmente reconocidos. RODRÍGUEZ ASCASO y MARTÍNEZ NORMAND<sup>1094</sup> recogen una guía con las principales normas técnicas<sup>1095</sup> que definen los requisitos que deben cumplir las TIC para ser consideradas como accesibles.

---

<sup>1093</sup> JIMÉNEZ LARA, A., “El Estado Actual de la Accesibilidad de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)”. En *Observatorio Fundación Vodafone-CERMI/España 2011*.

Disponible en: [http://www.convenciondiscapacidad.es/Publicaciones\\_new/26\\_Tecnologias.pdf](http://www.convenciondiscapacidad.es/Publicaciones_new/26_Tecnologias.pdf)

<sup>1094</sup> MARTÍNEZ NORMAND, L., y RODRÍGUEZ ASCASO, A., *Guía sobre normalización en la accesibilidad de las TIC*. Centro Nacional de Tecnologías de la Accesibilidad. España, 2011. pp. 15-43. Disponible en: <http://www.eventoscentac.es/guia/guia.pdf>

<sup>1095</sup> Por normas técnicas de accesibilidad electrónica se entiende aquel “documento establecido por consenso y aprobado por una organización reconocida que proporciona para un uso habitual y repetido, reglas, guías o características para actividades o sus resultados, con el objetivo de lograr un máximo grado de ordenación en un contexto dado (...) las normas técnicas deberían estar basadas en los resultados consolidados de ciencia, tecnología y experiencia y estar dirigidas hacia la promoción de beneficios óptimos para la sociedad”. *Ibidem*. p. 15.

Algunos autores<sup>1096</sup> advierten que el esfuerzo por conseguir una sociedad inclusiva con respecto al uso de las TIC, no debe limitarse a conseguir las condiciones de acceso y de uso de estas herramientas. Plantean la conveniencia de incorporar una reflexión más de fondo acerca de si las TIC tienen efectos positivos sobre la igualdad (de forma indirecta, por lo tanto, sobre la democracia), o si, por el contrario, aumentarán la desigualdad. El hecho de haber detectado diferentes efectos de las TIC sobre la igualdad les lleva a dividir estas herramientas en dos tipos<sup>1097</sup>. Por un lado están las tecnologías de la información, que son las que ayudan a obtener información y, por otro, las tecnologías de la comunicación, que son las que permiten ampliar el ámbito en el que se desarrollan las actividades sociales y profesionales. Mientras que las primeras son herramientas que necesariamente favorecen la igualdad en la medida en que eliminan en gran parte la ventaja de los expertos y permiten un conocimiento más avanzado de todos por igual, las segundas, al ampliar el tamaño del entorno en el que se desarrollan las relaciones sociales y comerciales, tienden a beneficiar a los expertos (a los que las dominan) y son susceptibles de incrementar la desigualdad.

La accesibilidad, por lo tanto, no supone únicamente garantizar el mero acceso o aprendizaje de las TIC, sino que consiste en asegurarse que estas herramientas no generan desigualdad en el ámbito parlamentario. Si el uso que se da a las TIC en el Parlamento terminara favoreciendo a las élites o a los expertos en su utilización, convendrá tomar las medidas correctoras necesarias para que la “inclusión tecnológica” se realice de otra forma, aunque se hayan logrado los objetivos en los índices de acceso y aprendizaje de las TIC.

Por último, conviene recordar que la accesibilidad en el uso de las TIC no se refiere únicamente a los ciudadanos. También se aplica a los parlamentarios. Recordemos los comentarios de los Informes Mundiales de Parlamento Electrónico sobre la falta de

---

<sup>1096</sup> GARICANO, L. y ROSSI-HANSBERG, E., “Knowledge-Based Hierarchies: Using Organisations to Understand the Economy”. En *Annual Review of Economics*, nº 7, 2015. pp. 1-31. Disponible en: <https://www.princeton.edu/~erossi/KBH.pdf>

<sup>1097</sup> GARICANO, L., “Hierarchies and the Organization of Knowledge in Production”. En *Journal of Political Economy*, vol. 108, nº 5. 2000. pp. 874-904. Disponible en: <http://www.uvm.edu/~pdodds/files/papers/others/2000/garicano2000a.pdf>

preparación tecnológica de los representantes como una de las dificultades para el avance de las TIC<sup>1098</sup>.

El último aspecto a considerar en nuestra propuesta de marco de referencia es el criterio cultural. Si los criterios anteriores servían como límite a las aplicaciones tecnológicas, al referirnos al criterio cultural estamos hablando de valorar si la utilización de las TIC convierte al parlamento en una institución más abierta y participativa. Entendemos que ni los principios del proceso parlamentario que se deben garantizar, ni la valoración acerca de las condiciones de acceso a las TIC son suficientes para valorar íntegramente las aplicaciones tecnológicas en los parlamentos. Quedarse ahí nos llevaría a una actitud “defensiva” frente al universo tecnológico, y perderíamos la oportunidad de que las TIC contribuyan a resolver los actuales problemas y deficiencias del Parlamento.

Así planteado, el criterio cultural supone considerar si las aplicaciones de las TIC en el Parlamento contribuyen a fomentar entre los ciudadanos, representantes y otros actores implicados en la institución parlamentaria, una cultura de la transparencia, la participación y la colaboración. Suele decirse que la cultura de una empresa es lo que hacen los empleados cuando no están presentes los superiores: aquellas prácticas incorporadas de forma natural al comportamiento y funcionamiento de una institución que no responden de forma directa a una imposición o norma. De forma análoga, y con todas las distancias, la cultura de un “Parlamento Abierto” podemos definirla como los comportamientos de los actores parlamentarios (ciudadanos, representantes, sector privado y organismos públicos) que han sido generados por las exigencias de la Sociedad de la Información, y que llevan al Parlamento a convertirse en una institución abierta y transparente. En otras palabras: para transformar el Parlamento no basta la aprobación de normas. Ni la imposición normativa de unos procedimientos, ni la aprobación de códigos éticos, ni la presentación de planes estratégicos son suficientes para lograr una cultura democrática basada en la apertura y la transparencia. En palabras de ARAGÓN REYES: *“Con el mejor Derecho, con el Derecho más adecuado, no basta, ni mucho menos,*

---

<sup>1098</sup> GRIFFTH, J. y CASINI, G. (Coord.), *Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico*. Op. Cit. p. 20.

*para que goce de buena salud la democracia parlamentaria (...). Para que el Parlamento como institución donde se asienta la representación del pluralismo político de la sociedad, desempeñe el papel crucial que tiene encomendado, aparte del cumplimiento de las reglas jurídicas se hace necesario también el cumplimiento de unas reglas políticas que van mucho más allá de los escuetos, limitados y secos mandatos del Derecho. Y es función de los políticos (y aquí no de los juristas) vivificar, con su conducta, este tipo de reglas”*<sup>1099</sup>. Por lo tanto, las aplicaciones tecnológicas que se utilicen en las funciones parlamentarias deben aplicarse atendiendo a la necesidad de lograr esta transformación cultural: la mejor educación democrática de todos los actores implicados en el Parlamento.

Como bien explica GARCÍA ROCA *“las normas constitucionales son normas culturales, pero no siempre extraemos suficientes consecuencias de ello. El Derecho Constitucional no es sólo exégesis normativa, lógica interna a las normas, reclama también una comprensión dinámica del Estado constitucional en el que las instituciones se insertan y, en ese contexto, opera la cultura política, la historia, o las experiencias jurídicas propias y comparadas”*<sup>1100</sup>. A nuestro parecer, esta *comprensión dinámica* del contexto en el que se mueve la institución parlamentaria, es la que debe servir de base para las propuestas de normas que terminen configurando el Parlamento Abierto. Y de la misma manera que, como hemos explicado, la cultura de la Sociedad de la Información ha trasladado exigencias a las instituciones, éstas, a su vez, pueden ejercer una fuerte influencia sobre los ciudadanos. En la medida en que las instituciones sean fuertes y se hagan más capaces de intervenir y contribuir en la resolución de los problemas de la sociedad, se puede llegar a configurar una cultura de lo institucional que, en nuestra opinión, puede resultar muy positiva para la salud de la democracia. En definitiva los efectos de una institución parlamentaria abierta (eficaz, transparente, accesible, etc.) trascienden su propio ámbito de actuación llegando a influir en la cultura y sentir de la sociedad.

---

<sup>1099</sup> ARAGÓN REYES, M., “Epílogo”. GARRORENA MORALES, A., *Representación política y Constitución democrática...Op. Cit.* p. 119.

<sup>1100</sup> GARCÍA ROCA, J., “Los derechos de los representantes. Una regla individualista de la democracia”. *Op. Cit.* p. 11.

Somos conscientes de lo etéreo de estos postulados. El cultural es el menos concreto y objetivo de los criterios para valorar la implantación de las TIC en el Parlamento. Sin embargo, por todo lo explicado en páginas anteriores acerca del supuesto “cambio de paradigma”, nos parece un punto de vista esencial en la valoración de las TIC en las funciones parlamentarias. Si al hablar del gobierno abierto nos referíamos a un cambio en la forma de gobernar como un nuevo marco para enfocar la actuación del ejecutivo, es necesario hacer el mismo análisis con el Parlamento.

Podemos destacar algunos elementos que nos pueden ayudar a definir con más precisión este criterio cultural. En primer lugar, un aspecto importante para la valoración del criterio cultural es si la aplicación de las TIC se enfoca hacia la solución de una deficiencia del Parlamento en cuestión. No conviene olvidar que los principios del Gobierno Abierto significan nuevas exigencias de la Sociedad de la Información ante las instituciones políticas: no se trata de meras herramientas que posibilitan realizar acciones nuevas gracias a la tecnología, sino oportunidades de mejorar deficiencias instrumentadas a través de las TIC. Sin embargo, ya hemos comentado que uno de los peligros del mundo tecnológico consiste en aplicar a cualquier materia un imperativo tecnocrático: todo lo que se puede hacer técnicamente, debe hacerse. En el campo parlamentario esto supondría poner en marcha aquellas acciones que la tecnología posibilita solamente por el hecho de su novedad y de la innovación. DELGADO-IRIBARREN se hace eco de este peligro cuando explica que las TIC *“nos proporcionan herramientas, instrumentos de ayuda; incluso, si se quiere, algo más, un nuevo lenguaje, pero que por importante que sea sirve para expresar y comunicar conceptos, ideas, argumentos, opiniones o sentimientos”*<sup>1101</sup>. Las TIC, por lo tanto, deben servir para solucionar los problemas que aquejan a la institución parlamentaria. Las tecnologías no se deben aplicar por lo que hacen posible, sino por los problemas que pueden resolver,

---

<sup>1101</sup> DELGADO-IRIBARREN, M., “Las nuevas tecnologías en la vida parlamentaria”...*Op. Cit.* p. 315.

por las carencias que pueden ayudar a suplir, y siempre como una manera de fortalecer la institución parlamentaria<sup>1102</sup> y la democracia representativa.

En segundo lugar, otro elemento a considerar, algo más objetivo, son los índices de participación, y los indicadores de transparencia que se han elaborado desde algunas organizaciones de monitorización parlamentaria. A lo largo de esta investigación hemos mencionado algunos trabajos como la Declaración para la Transparencia Parlamentaria<sup>1103</sup>, el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa<sup>1104</sup>, la Guía para la transparencia parlamentaria<sup>1105</sup>, o los Informes mundiales de Parlamento electrónico<sup>1106</sup>.

Por último, y aunque pueda parecer en contradicción con lo que decíamos anteriormente sobre la “cultura del Parlamento Abierto”, en la medida en que en los ordenamientos jurídicos se incorpora normativa relativa a la transparencia o a la participación (la colaboración es una consecuencia de ambas que termina reflejándose como participación) se contribuye a trasladar a la ciudadanía un mensaje acerca del interés por estos conceptos. Esta institucionalización de los principios del Gobierno Abierto contribuye a crear una cultura de Gobierno Abierto y facilita el desarrollo del Parlamento Abierto.

Como dirán MANDELBAUM y SWISLOW *“No importa cuán efectivo sea un parlamento en la provisión de acceso a la información online, la apertura electrónica, como sustituto de las normas generales de apertura, transparencia y participación ciudadana, es insuficiente (...) Un parlamento abierto sólo puede lograrse en un contexto más amplio*

---

<sup>1102</sup> Como es sabido estas deficiencias de las funciones parlamentarias han sido detectadas y destacadas por la doctrina: en los últimos años hablar de la crisis del Parlamento ha supuesto hablar de la crisis de sus funciones, de los problemas que afectan al parlamento.

<sup>1103</sup> <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/english.pdf>

<sup>1104</sup> [www.transparencialegislativa.org](http://www.transparencialegislativa.org): el Informe está disponible en:

<https://drive.google.com/file/d/0B5DWbOhraOprUIA4b0FDSjJoWHdqSIlyZ1FyTHdqVnllb3NB/edit?pli=1>

<sup>1105</sup> <http://www.opengovguide.com/topics/los-parliaments/?lang=es>

<sup>1106</sup> Los Informes están disponibles en: <http://www.ictparliament.org/world-e-parliament-reports/>

*de la apertura, en el que se mantengan los derechos de los ciudadanos de acceder, usar y reunirse en torno a la información”<sup>1107</sup>.*

Consideramos que toda incorporación tecnológica que se aplique sobre el Parlamento y que se salga del marco propuesto debe observarse con mucha prudencia. La tecnología que, sin duda, ha sido utilizada como argumento para cuestionar el Parlamento, es también la oportunidad para fortalecerlo. Es indudable que las TIC presentan riesgos y ofrecen algunos problemas en su adaptación al derecho que nos ponen en alerta cuando se plantea su traslado a las instituciones. Es lógico (y positivo) que sea así: precipitar la aplicación de la tecnología sin pensar adecuadamente cuál debe ser su papel y qué principios jurídicos debe proteger, tendría unas consecuencias nefastas para las instituciones que tantos siglos ha costado construir. A la vez, no es posible prescindir de estas herramientas: deben ser aplicadas porque existe una demanda concreta de adaptación de las instituciones a estas nuevas condiciones de la vida social y política.

Ya advirtió Kelsen que *“la existencia de la moderna democracia depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestro tiempo”<sup>1108</sup>*. Y aunque no ha sido el propósito de este trabajo de investigación valorar la actualidad de esta afirmación (ni la relación entre la eficacia del Parlamento y la supervivencia de la democracia) sí podemos concluir que el Parlamento, como institución representativa, debe ser capaz de adaptarse a los cambios sociales y políticos que se producen por este nuevo entorno tecnológico que se transforma a gran velocidad. La propuesta del marco de referencia del Parlamento Abierto que hemos expuesto, puede servir como guía inicial que ayude a orientar de forma acertada en los cambios e incorporaciones tecnológicas que se están produciendo y que, sin duda, se seguirán produciendo en el ámbito parlamentario.

---

<sup>1107</sup> MANDELBAUM A., y SWISLOW, D., “Definiendo el parlamento abierto”. *Op. Cit.* p. 33.

<sup>1108</sup> Kelsen, H.: “El problema del parlamentarismo”. *Escritos sobre la democracia y el socialismo*. Debate. Madrid, 1988. pp. 85-105.

En nuestra opinión, abrir el Parlamento puede contribuir a fortalecer la institución parlamentaria a través de la tecnología sin desnaturalizarla. El concepto de Parlamento Abierto, aun cuando somos conscientes de que está todavía en construcción, no altera la esencia de la institución parlamentaria, sino que la complementa, incorpora nuevas funciones y facilita la adaptación del Parlamento a esta nueva etapa de la vida social y política que se ha denominado Sociedad de la Información.



## BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN, A.M., “Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la Representación Política”. En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 92, abril-junio de 1996. Madrid.

\_\_\_\_ *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*. Tecnos. Madrid, 1992.

ACKERMAN, J.M. y SANDOVAL-BALLESTEROS, I.E., “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”. En *Administrative Law Review*, nº 58, 2006. Washington.

AGUILAR DE LUQUE, L., “El impacto de las nuevas tecnologías sobre el principio de representación: ¿Democracia directa y democracia representativa?”. En *Actas de las II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid, “Parlamento y nuevas tecnologías”*. Asamblea de Madrid. Madrid, 2001.

AGUILAR NACHER, I., “Ciberactivismo y Parlamento: Movimientos sociales e iniciativas ciudadanas por la transparencia y la participación”. En RUBIO NÚÑEZ, R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F., *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México D.F., 2006.

AGUILÓ LÚCIA, L., “El Parlamento en el umbral del siglo XXI”. En *Anuario de Derecho parlamentario*, nº 4 extraordinario, 1997. Valencia.

ALBA NAVARRO, M., “Prólogo”. En RUBIO NÚÑEZ, R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013.

AL BAWSALA, “Case Study 4: Al Bawsala’s web platform Marsad.tn” Opening Parliament, 2013. Disponible en:

<http://blog.openingparliament.org/post/59109079880/case-study-4-al-bawsalas-web-platform-marsadtn>

ALCÁNTARA SÁEZ, M. y GARCÍA MONTERO, M., *¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 2013.

ALLI ARANGUREN, J.C. “El control y la transparencia administrativa, medios contra la corrupción”. En ARENILLA SÁNCHEZ, M., y otros (Coord.), *La Administración Pública entre dos siglos*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2010.

ALMONG, G. y VERBA, S., *The civil culture*. Princeton University Press. Princeton, 1963.

ÁLVAREZ SABALEGUI, D., “Seguimiento de la actividad de Congreso y Senado”. En RAMOS VIELBA, I., GONZALO, M.A. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. (Coord.), *Parlamentos Abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Fundación IDEAS – Friedrich Ebert Stiftund. Madrid, 2013.

ÁLVAREZ SABALEGUI, D. y RODRÍGUEZ ANDRÉS, R., “Parlamentarios 2.0: presencia y actividad de los diputados y senadores españoles en las redes sociales”. En RUBIO NÚÑEZ, R., (Coord.) *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2014.

AMATO, G., “La funzione di governo, oggi”. En *Atti del Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*. Palermo, 2001.

ANGULO PARRA, C., *Gaceta Parlamentaria*, nº 3979-V, 2014.

Disponible en:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2014/mar/20140311-V/Iniciativa-17.html>

ARAGÓN REYES, M., “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado”. En PAU i VALL, F., *Parlamento y Control del Gobierno*. Aranzadi. Cartagena, 1998.

\_\_\_\_ “Epílogo”. En GARRORENA MORALES, A., *Representación política y Constitución democrática. (Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)*. Civitas, Madrid, 1991.

\_\_\_\_ “El control como elemento inseparable del concepto de Constitución”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 19, enero-abril de 1987. Madrid.

\_\_\_\_ “El control parlamentario como control político”. En *Revista de Derecho Político*, nº 23, 1986. Madrid.

ARAYA MORENO, E. y BARRIA TRAVERSO, D., “E-participación en el Senado chileno: ¿aplicaciones deliberativas?”. En *Convergencia*, vol.16, nº 51, 2009. México D.F.

ARELLANO, D., “Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 23, 2002. México.

ARIMANY, L., “¿Qué es el linkedin? y su potencial inexplorado”. Disponible en: <http://www.luisarimany.com/que-es-el-linkedin/>

ASENSI SABATER, J., “El futuro de las funciones del Parlamento”. En PAU i VALL, F. (Coord.), *El Parlamento del siglo XXI*. Tecnos. Valencia, 2002.

AUSTIN, R. y TJERNSTRÖM, M. (eds.), *Funding of parties and election campaigns*. International IDEA Handbook Series. Estocolmo, 2003.

Disponible en:

[http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/upload/full.pdf](http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/full.pdf)

BACKENKÖHLER CASAJÚS, C. H., “El neorrepblicanismo de Philip Pettit”. En AGUILERA, R. y ESCÁMEZ, S. (eds.), *Pensamiento Político Contemporáneo. Una panorámica*. Porrúa. México, 2008.

BADILLO, A. y MARENGHI, P., “De la democracia mediática a la democracia electrónica”. En *Cuadernos de Información y Comunicación*, vol. 6, 2001. Madrid.

BAGEHOT, W., *The English Constitution* (orig. 1867). Oxford University Press. Londres, 1968.

BALNAVES, E., *Manual Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Bibliotecas Parlamentarias*. Naciones Unidas – Unión Interparlamentaria – Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas. New York, 2012.

Disponible en:

<http://www.ifla.org/files/assets/services-for-parliaments/publications/handbook-libraries-es.pdf>

BANCO MUNDIAL, “Features and functions of supreme audit institutions”. En *PremNotes*, nº 59, octubre de 2001.

Disponible en: <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote59.pdf>

BARBER, B.R., *Pasión por la democracia*. Almuzara. Córdoba, 2006.

BARILE, P., *Instituzioni di Diritto Pubblico*. Cedam. Padova, 1982.

BARRETT, N., *El estado de la cibernación: consecuencias culturales, políticas y económicas de Internet*. Flor del Viento. Barcelona, 1998.

BAUDRILLARD, J., *In the shadow of the silent majorities or the end of the social, and other essays*. Semiotext. New York, 1983.

BECKER, T., "Teledemocracy. Bringing Power Back to the People". En *The Futurist*, nº 6-9, 1981. Bethesda, Maryland.

BERNERS-LEE, T., *Tejiendo la Red. El inventor del World Wide Web nos descubre su origen*. Siglo Veintiuno. Madrid, 2008.

BEETHAM, D., *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2006.

Disponible en: [http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy\\_sp.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_sp.pdf)

BEETHAM, D. y BOYLE, K., *Cuestiones sobre la democracia. Conceptos, elementos y principios básicos*. Los libros de la catarata. Madrid, 1996.

BELLAMY, C., "Modelling electronic democracy: towards democratic discourses for an information age". En HOFF, J., HORROCKS, I. y TOPS, P. (eds.), *Democratic Governance and New Technology*. Routledge. Londres, 2000.

BELL, D., *The Coming of post-industrial society*. Basic Books. New York, 1976.

BENKLER, Y., *The wealth of networks*. Yale University Press. New Haven, 2006.

BENNETT, W. L., "New media power: The Internet and global activism". En COULDRY, N. & CURRANS, J. (eds.), *Contesting media power*. Rowman & Littlefield Publishers. Lanham, 2003.

BENJAMIN, I y BLUNT, J., "Critical IT Issues: The Next Ten Years". En *Sloan Management Review*, 1992. Cambridge.

BENTHAM, J., *Tácticas parlamentarias* (orig. 1816). Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1991.

BENTINVEGNA, S., *La política in rete*. Metelmi. Roma, 1999.

BEÑAT, B. "Hay que evitar la brecha digital". Diario *El País* del 11 de abril de 2013.

BERNERS-LEE, T. y FISCHETTI, M., *Weaving the Web: The Original design and Ultimate Destiny of the World Wide Web by Its Inventor*. Harper. San Francisco, 1999.

BIGLINO CAMPOS, P., "Parlamento, principio democrático y justicia constitucional". En *Revista de Derecho*, vol. 12, nº 1, 2001. Valdivia.

BILBAO-OSORIO, B., DUTTA, S. and LANVIN, B. (Editors), "The Global Information Technology Report 2013. Growth and Jobs in a Hyperconnected World". En *World Economic Forum and INSEAD*. Disponible en: [www.weforum.org/gitr](http://www.weforum.org/gitr).

BIMBER, B., y DAVIS, R., *Campaigning Online: The Internet in U.S. Elections*. Oxford University Press. New York, 2003.

BINGHAM POWELL Jr., G., "The Chain of Responsiveness". En *Journal of Democracy*, vol. 15, nº 4, octubre de 2004. John Hopkins University. Baltimore, Maryland.

BIRCH, A. H., *Representation*. Praeger. New York, 1972.

BLANCO VALDÉS, R. L., *Introducción a la Constitución de 1978*. Alianza. Madrid, 2006.

BOHMAN, J., *Public Deliberation*. MIT Press. Cambridge, 1996.

BRYAN, S. y BAER, D. (eds.), *Money in politics: a study of party financing practices in 22 countries*. National Democratic Institute. Washington, 2005.

Disponible en:

[http://www.accessdemocracy.org/library/1848\\_polpart\\_moneyinpolitics\\_010105\\_full\\_text.pdf](http://www.accessdemocracy.org/library/1848_polpart_moneyinpolitics_010105_full_text.pdf)

BURKE, E., "Speech to the Electors of Bristol". En HOFFMANN, R.J.S., y LEVACK, P. (Eds.), *Burke's Politics. Selected Writings and Speeches*. Knopf. New York, 1946.

CABERO, J., "Impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en las organizaciones educativas". En LORENZO, M. y otros (Coord.), *Enfoques en la organización y dirección de instituciones educativas formales y no formales*. Grupo Editorial Universitario. Granada, 1998.

CABO, D., "Civio y el open data". En RAMOS VIELBA, I., GONZALO, M.A. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. (Coord.), *Parlamentos Abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Fundación IDEAS – Friedrich Ebert Stiftung. Madrid, 2013.

CAIRO CAROU, H., "Flujos de información y transformaciones del espacio de la política". En CAIRO CAROU, H. (coord.), *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Trotta. Madrid, 2002.

CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., "La aplicación de las tecnologías de la información al ámbito político: aproximación a sus expresiones y repercusiones conceptuales". Disponible en: [http://www.cibersociedad.net/congres2004/grups/fitxacom\\_publica2.php?idioma=es&id=523&grup=3](http://www.cibersociedad.net/congres2004/grups/fitxacom_publica2.php?idioma=es&id=523&grup=3)

\_\_\_\_ "Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0". En RUBIO NÚÑEZ, R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013.

\_\_\_\_\_*El Desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados: la comunicación e interacción ente ciudadanos y parlamentarios a través de internet (2004-2008)*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2011.

CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. y COROJÁN, A., “Estado del arte del gobierno abierto: promesas y expectativas”. En *La promesa del Gobierno Abierto*, 2012.

Disponible en:

[http://www.academia.edu/3228327/Estado\\_del\\_arte\\_del\\_Gobierno\\_abierto\\_promesas\\_y\\_expectativas1](http://www.academia.edu/3228327/Estado_del_arte_del_Gobierno_abierto_promesas_y_expectativas1)

CALDERÓN, C. y LORENZO, S. (coords.), *Open Government: Gobierno abierto*. Algón. Jaén, 2010.

CALDERÓN AVELLANEDA, C., *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de “Open Government” para gobernantes y ciudadanos*. GOBERNA América Latina - Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid, 2014.

CALVO POCH, P., “La democracia en la sociedad de la información”. En *Nueva Revista*, nº 64, agosto de 1999. Madrid.

CARFI, N., “¿De qué hablo cuando hablo de Parlamento Abierto?”. Disponible en: <http://www.redinnova.com/2014/03/20/de-que-hablo-cuando-hablo-de-parlamento-abierto/>

CARRACEDO VERDE, J. D., “Jerarquías y desigualdades en la sociedad de la información: la estratificación digital en relación con la democracia digital”. En CAIRO CAROU, H. (coord.), *Democracia digital: límites y oportunidades*. Trotta. Madrid, 2002.



CASTÁN TOBEÑAS, J., *Derecho civil español común y foral*, Tomo 1, vol II. Reus. Madrid, 1987.

CASTEL GAYÁN, S., "Gobierno abierto en el Estado autonómico: régimen jurídico y estrategias". En *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº monográfico XIV, 2013. Zaragoza.

CASTELLS, P., "La web semántica". Escuela Politécnica Superior. Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: <http://www.ii.uam.es/~castells>

CASTELLS, M., *The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. I: The Rise of the Network Society*. Blackwell. Oxford, 2002.

\_\_\_\_ "Internet y la sociedad red". Disponible en:  
<http://www.uoc.edu/web/esp/articles/castells/castellsmain1.html>

\_\_\_\_ *La era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Volumen II: El Poder de la Identidad*. Alianza. Madrid, 1998.

\_\_\_\_ *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. Areté. Barcelona, 2001.

CASTELLS, M. y ANDRADE, J. A., *La sociedad red: una visión global*. Alianza. Madrid, 2006.

CAZORLA PRIETO, L., *El Congreso de los Diputados (su significación actual)*. Aranzadi. Pamplona, 1999.

CEBRIÁN ZAZURCA, E., *Sobre la democracia representativa. Un análisis de sus capacidades e insuficiencias*. Prensas Universitarias de Zaragoza. Zaragoza, 2012.

\_\_\_\_ *Deliberación en Internet. Una propuesta de modelo de participación política*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Zaragoza, 2012.

\_\_\_\_ *Democracia representativa y deliberación en internet. Fundamentación teórica de un modelo de participación política*. Universidad de Zaragoza. Zaragoza, 2010.

\_\_\_\_ “Participación política, deliberación y nuevas tecnologías”. En *Actas de las Jornadas ¿Exige la sociedad-red una nueva democracia?*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico y Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Zaragoza, 2008. Disponible en:  
[http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/stories/politico\\_constitucional/ponecia\\_enrique\\_cebrian\\_2008.doc](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/stories/politico_constitucional/ponecia_enrique_cebrian_2008.doc)

CENTRO DE EXCELENCIA PARA EL E-GOBIERNO DEL IDT-HSG. [www.electronic-government.org](http://www.electronic-government.org)

CHADWICK, A., “Bringing e-democracy back in: Why it matters for future research on e-governance?”. En *Social Science Computer Review*, nº 21 (4), 2003.

CHANDERNAGOR, A., *Un Parlement, pour quoi faire*. Gallimard. París, 1967

CHAPMAN, R. y HUNT, M., *Open Government. A study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*. Routledgde, Londres. 1987.

CHEN, Y.C., y THURMAIER, K., “Advancing e-government: Financing challenges and opportunities”, En *Public Administration Review*, nº 68, 2008.

CHIMETI, C., *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*. Giuffrè. Milano, 1974.

CHRISTMAS, L., "A New Age os Transparency and Let the Public Know", En *British Journalism Review*, nº 22, 2011.London.

CHUECA RODRÍGUEZ, R.L., "El proceso político y las nuevas tecnologías". En *Administración y Ciudadanía*, vol. 2, nº 3, 2007. Santiago de Compostela.

\_\_\_\_ "Representación, elección y mandato. En torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo". En *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 38, mayo-agosto de 1993. Madrid.

CHUNGONG, M., *Observaciones finales de la Conferencia Mundial de 2014 sobre el Parlamento electrónico*. Unión Interparlamentaria. Seúl, 2014. Disponible en: <http://www.ipu.org/splz-e/eparl14/concluding-sp.pdf>

COBEÑA FERNÁNDEZ, J.A., *Gobierno Electrónico: un nuevo paradigma en la administración de la Junta de Andalucía*. Sevilla, 2011.

Disponible en:

[https://joseantoniocobena.files.wordpress.com/2012/04/gobierno-electrc3b3nico\\_abierto\\_en-andalucia.pdf](https://joseantoniocobena.files.wordpress.com/2012/04/gobierno-electrc3b3nico_abierto_en-andalucia.pdf)

COBO, C., "Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica". En HOFFMAN, A., RAMÍREZ ALUJAS, A. y BOJÓRQUEZ PERENIETO J.A. (Coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*. ITAIP. México y Chile, 2012. Disponible en:

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>

COELLO DE PORTUGAL, J.M., "Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva?". En RUBIO NÚÑEZ, R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013.

COLEMAN, S. y BLUMLER, J. G., *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge University Press. New York, 2009.

COLEMAN, S., TAYLOR, J and VAN DE DONK, W. (Edit.), *Parliament in the Age of Internet*. Oxford University Press. New York, 1999.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana»*. Bruselas, 2010.

Disponible en: <http://goo.gl/M6W8Q>

COMISIÓN EUROPEA, *Informe sobre la aplicación del Reglamento (UE) nº 211/2011 sobre la iniciativa ciudadana*. Unión Europea. Bruselas, 2015.

\_\_\_\_ *Comunicación de la Comisión relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea «El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!»*. Bruselas, 2014.

Disponible en: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ES/1-2014-177-ES-F1-1.Pdf>

\_\_\_\_ *Libro Blanco sobre la Gobernanza*, Bruselas, 2001

CONDE, F. J., *Representación política y régimen español*. Ediciones de la Subsecretaría de Educación Popular. Madrid, 1945.

CONSENTINO, F., “Struttura e funzioni del regime parlamentare italiano”. En *Incontri: Corso di superiore informazione per consiglieri di legazione: 1977-1978*, Ministero Affari Esteri- Ist Diplomatico. Roma, 1978.

COTARELO GARCÍA, R., “¿Democracia electrónica vs democracia deliberativa?”. En CAIRO CAROU, H. (ed. y comp.), *Democracia digital: límites y oportunidades*. Trotta. Madrid, 2002.

COTO MOLINA, W., “Asamblea legislativa y prensa ¿Una relación conflictiva?”. En *Revista Parlamentaria*, vol. 4, nº1, 1996.

COTTA, M., “Parlamentos y representación”. En PASQUINO, G. (comp.), *Manual de Ciencia Política*. Alianza. Madrid, 1988.

COTTERET, J-M., “Sens et non-sens de la représentation proportionnelle”, En *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice DUVERGER*. P.U.F. Paris, 1987.

COROJÁN, A. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., “Estado del arte del Gobierno Abierto: Promesas y Expectativas”. En HOFMANN, A., RAMÍREZ ALUJAS, A. y BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, J.A., *La promesa del Gobierno Abierto*. ITAIP. México D.F., 2012.

Disponible en:

<http://www.inaipyucatan.org.mx/transparencia/Portals/0/imagenes/Comunicados/2013/docs/000207022013.pdf#page=117>

COTINO HUESO, L., “Derecho y Gobierno Abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las Nuevas Tecnologías y las redes sociales por las administraciones públicas. Propuestas concretas”. En *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, vol. XIV, 2013. Zaragoza.

\_\_\_\_ “El Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea de 2011. Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos”. En *Revista de Derecho Político*, nº 81, mayo-agosto de 2011. Madrid.

\_\_\_\_ “La Iniciativa Ciudadana Europea electrónica”. En CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A., PEGUERA, M., PEÑA-LÓPEZ, I. & VILASAU SOLANA, M. (coords.), *Neutralidad de la red y otros retos para el futuro de Internet*. UOC-Huygens. Barcelona, 2011.

\_\_\_\_ “Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas”. En BARRAT i ESTEVE, J. y FERNÁNDEZ RIVEIRA, R.M. (coord.), *Derecho de Sufragio y Participación ciudadana a través de las Nuevas Tecnologías*. Civitas. Madrid, 2010.

COURSEY, D. y NORRIS D.F., “Models of e-government: are they correct? An empirical assesment”. En *Public Administration Review*, nº 68 (3), 2008.

CLARKE, J. y MONTESINO, M., *Estudio Anual de Redes Sociales 2015*. IAB Spain. Madrid, 2015.

Disponible en:

[http://www.iabspain.net/wp-content/uploads/downloads/2015/01/Estudio Anual Redes Sociales 2015.pdf](http://www.iabspain.net/wp-content/uploads/downloads/2015/01/Estudio_Anual_Red_Sociales_2015.pdf)

CRESPI SERRANO, A. y CAÑABATE CARMONA, A., “¿Qué es la Sociedad de la Información?”. Cátedra Telefónica-UPC Análisis de la Evolución y Tendencias Futuras de la Sociedad de la Información. Barcelona, 2010.

CROZIER, M., HUNTINGTON, S.P. y WATANUKI, J., *Crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the trilateral commission*. New York University Press. New York, 1975.

CUESTA LÓPEZ, V., *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en la democracia constitucional*. Publicaciones de la Biblioteca Universitaria de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria, 2007.

CUNILL GRAU, N., "La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad?" En *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, nº 8, 2006. Santiago de Chile.

DADER, J.L. "Prólogo". En CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., *El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2011.

DADER, J.L., "Ciberdemocracia y comunicación política virtual: el futuro de la ciudadanía electrónica tras la era de la televisión". En BERROCAL, S. (coord.), *Comunicación política en televisión y nuevos medios*. Ariel. Barcelona, 2003. pp. 309-342.

DADER, J.L. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., "Internet parlamentario en España (1999-2005): los recursos para el contacto ciudadano y su uso, con una comparación europea". En *Zer-Revista de Estudios de Comunicación*, vol. 11, nº 20, 2006.

DAHL, R.A., *La democracia y sus críticos*. Paidós. Barcelona, 1992.

DAHLGREN, P., "The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation". En *Political Communication*, nº 22, 2005.

DAVIS, R., "Tecnologías de la comunicación y democracia: el factor Internet". En DADER, J. L., *Cuadernos de información y comunicación*, nº 6, 2001. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.

\_\_\_\_\_, *The web of Politics. The Internet's Impact on the American Political System*. Oxford University Press. New York, 1999.

DE ANDRÉS BLASCO, J., *Internet*. Publicaciones del Senado. Madrid, 1999.

DE BÚFALA, P., "El Parlamentarismo y su transformación actual. Crisis del Parlamentarismo y auge actual del Ejecutivo". México D.F., 2008.

Disponible en:

<http://www.uco.es/dptos/ciencias-juridicas/filosofia-derecho/diego/Nuevo/FILOSOFIA/materiales/parlamentarismo.pdf>

DE ESTEBAN, J. *Jaque al Estado*. Ediciones Libertarias. Madrid, 2000.

DE VEGA, P., "Mundialización y Derecho Constitucional. La crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual". En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 100, abril-junio de 1998. Madrid.

\_\_\_\_ "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional". En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 43, enero-febrero de 1985. Madrid.

\_\_\_\_ "Significado constitucional de la Representación Política". En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 44, marzo-abril de 1985. Madrid.

\_\_\_\_ *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Tecnos. Madrid, 1985.

\_\_\_\_ "Supuestos históricos en el derecho constitucional democrático". En *Actas del II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Anuario Jurídico IX*. México D.F., 1982.

DEL ÁGUILA TEJERINA, R., "Los precursores de la idea de democracia: la democracia ateniense". En DEL ÁGUILA TEJERINA, R. y VALLESPÍN OÑA, F., y otros (eds.), *La democracia en sus textos*. Alianza. Madrid, 1998.

\_\_\_\_ "La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad". En *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 12, 1996. Buenos Aires.

DELGADO-IRIBARREN, M., "Las nuevas tecnologías en la vida parlamentaria". En *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 6-7, 2000-2001. Logroño.



DICKINSON, H. T. "Bolingbroke: The Idea of a Patriot King". En *History Today*, nº 1, vol. 20, 1970. London.

DIGGS, B. J., "Practical representation". En PENNOCK, J.R. y CHAPMAN, J.W. (eds), *Representation*. Transaction Publishers. New Brunswick, 2006.

DRYZEK, J.S., "Legitimidade e economia na democracia deliberativa". En COELHO, V. S. P. y NOBRE, M. (ed.), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. 34. São Paulo, 2004.

DUFF, A.S., *Information society studies*. Routledge. London, 2000.duff

DUTTON, W. H., "The fifth Estate. Democratic social accountability through the emerging network of networks". En NIXON, P., *Understanding e-Government in Europe*. Routledge. Londres, 2010.

ELSTER, J. (ed.), *La democracia deliberativa*. Gedisa. Barcelona, 2000.

ESCHER, T., *Theyworkforyou.cm: Analysis of users and usage for UK Citizens Online Democracy*. Uk Citizens Online Democracy. 2010.

Disponibile en:

[https://www.mysociety.org/files/2011/06/TheyWorkForYou\\_research\\_report-2011-Tobias-Escher1.pdf](https://www.mysociety.org/files/2011/06/TheyWorkForYou_research_report-2011-Tobias-Escher1.pdf)

ESTELLÉS AROLAS, E. y GONZÁLEZ LADRÓN DE GUEVARA, F., "Towards an integrated crowdsourcing definition". En *Journal of Information Science*, nº 2, vol. 38, abril de 2012.

ETZIONI, A., "Teledemocracy. The Electronic Town Meeting". En *Current* nº 350, febrero de 1993. The Communitarian Network. Washington.

EULAU, H. y KARPS, P.D., "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness". En EULAU, H. y WAHLKE, J.C. (eds.), *The politics of representation. Continuities in theory and research*. Sage. Beverly Hills, California, 1978.

FARIA, C. F., *El Parlamento abierto en la era de la Internet ¿Puede el pueblo colaborar con el Legislativo en la elaboración de las leyes?*. Centro de Documentación e Información de la Cámara de Diputados de Brasil. Câmara. Brasília, 2013.

FEDERAL NETWORKING COUNCIL. "Definition of Internet".

Disponible en:

[https://www.nitrd.gov/fnc/Internet\\_res.aspx](https://www.nitrd.gov/fnc/Internet_res.aspx)

FEENSTRA, R., "Una reflexión sobre la Democracia Monitorizada: potencialidades y límites". En *Foro Interno*, nº 13, 2013.

FERBER, P., FOLTZ, F., PUGLIESE, R., "Cyberdemocracy and online politics: a new model of interactivity". En *Bulletin of Science Technology Society*, nº 5, vol. 27, octubre de 2007.

FERNÁNDEZ DE CARVAJAL, R., *La representación pública en la actualidad*. Publicaciones de la Delegación Provincial de Asociaciones. Murcia, 1965.

FERNÁNDEZ RIVEIRA, R.M., "El voto electrónico. El caso vasco". En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 112, abril-junio de 2001. Madrid.

\_\_\_\_ "Parlamento y Televisión". En *Revista de Ciencias Sociales* nº 1, 1999. Universidad Pontificia de Salamanca. Salamanca.

FERNÁNDEZ RIVEIRA, R. M. y DÍAZ CREGO, M., "Procedimiento legislativo, calidad y evaluación de las leyes". En *Revista de las Cortes Generales*, nº 74, 2008. Madrid.

FERNÁNDEZ SARASOLA, I., "El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español". En *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 60, septiembre-diciembre de 2000. Madrid.

FERNÁNDEZ SEGADO, F., "Reflexiones en torno a la reforma constitucional del Senado". En *Revista de Derecho Político*, nº 42., 1997. Madrid.

FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A. y OSÉS ABANDO, J., "La evaluación legislativa como control parlamentario". En PAU i VALL, F. (Coord.), *Parlamento y Control del Gobierno*. Aranzadi. Pamplona, 1998.

FISICHELLA, D., "Introduzione. Sul concetto di rappresentanza politica". En FISICHELLA, D., *La rappresentanza politica*, Giuffrè. Milano, 1983.

FISHER, B, MARGOLIS, M, RESNIK, D., "A New Way of Talking Politics: Democracy on the Internet." En *Annual meeting of American Political Science Association*, septiembre 1-4. New York, 1994.

FISHKIN, J. (ed.), *Democracia y deliberación*. Ariel. Barcelona, 1995.

FOOT, K. and SCHNEIDER. S., *Web Campaigning*. MIT Press. Cambridge, 2003.

FOUNTAIN, J.E., *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*. Brookings Institution Press. Washington D.C., 2001.

FRIEDLAND, L., HOVE, T. y ROJAS, H., "The networked public sphere". En *Javnost-The Public. Journal of the European Institute for Communication and Culture*, nº 13, 2006. Ljubljana, Eslovenia.

FUKUYAMA, F., *La gran ruptura*. Beta. Barcelona, 2000.

FUNDACIÓN TELEFÓNICA (Varios autores). *Las TIC en el gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración*. Ariel. Barcelona, 2013.

Disponible en:

<http://telos.fundaciontelefonica.com/url-direct/pdf-generator?tipoContenido=articuloTelos&idContenido=2013021317570001&idioma=es>

GALEOTTI, S., "Controlli costituzionali". En *Enciclopedia del diritto*, vol 10. Giuffrè. Milano, 1972.

GALSTON, W. A., "If political fragmentation is the problem, is the Internet the solution?". En ANDERSON, D. M. & CORNFIELD, M. (eds.), *The civic web: online politics and democratic values*. Rowman & Littlefield. Lanham, 2003.

GARCÍA COSTA, F.M., "Nota sobre las funciones no tradicionales del Parlamento". En *Actas del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Idemsa. Lima, 2010.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La participación del administrado en las funciones administrativas". En *Revista de Seguridad Social*, nº 4, 1979. Madrid.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., "Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria". En *Cuadernos de Derecho Público*, nº 18, enero-abril de 2003. Madrid.

Disponible en:

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=682&path%5B%5D=737>

GARCÍA GUTIÁN, E., "El discurso liberal: democracia y representación". En AGUILAR TEJERINA, R. DEL, y VALLESPÍN OÑA, F., y otros (eds.), *La democracia en sus textos*. Alianza. Madrid, 1998.

GARCÍA PELAYO, M., *El estado de partidos*. Alianza. Madrid, 1986.

GARCÍA-MEXÍA, P., “Cinco claves de Internet en 2013 (y su proyección político-legal)”. En *Diario ABC*, 27 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://abcblogs.abc.es/ley-red/public/post/cinco-claves-de-internet-en-2013-y-su-proyeccion-politico-legal-15816.asp/>

GARCÍA MORILLO, J., “El Parlamento en la era global”. En *Cuadernos de Derecho Público*, nº 1, mayo de 1997. Madrid. Disponible en: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=455>

\_\_\_\_ “El Parlamento ante las nuevas realidades”. En *Anuario de Derecho parlamentario*, nº 4 extraordinario, 1997. Cortes Valencianas. Valencia.

GARCÍA MORILLO, J. y MONTERO GIBERT, J.R., *El control Parlamentario*. Tecnos. Madrid, 1984.

GARCÍA ROCA, J., “Los derechos de los representantes. Una regla individualista de la democracia”. En *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2002.

\_\_\_\_ *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Aranzadi. Pamplona, 1999.

GARCÍA SÁNCHEZ, I., *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2007.

GARICANO, L. y ROSSI-HANSBERG, E., “Knowledge-Based Hierarchies: Using Organisations to Understand the Economy”. En *Annual Review of Economics*, nº 7, 2015. pp. 1-31.

Disponible en:

<https://www.princeton.edu/~erossi/KBH.pdf>

GARICANO, L., "Hierarchies and the Organization of Knowledge in Production". En *Journal of Political Economy*, vol. 108, nº 5. 2000. pp. 874-904.

Disponible en:

<http://www.uvm.edu/~pdodds/files/papers/others/2000/garicano2000a.pdf>

GARRORENA MORALES, A., "Algunas sugerencias para renovar la función de control". En PAU i VALL, F. (Coord.), *Parlamento y Control del Gobierno*. Aranzadi. Pamplona, 1998.

\_\_\_\_ *Representación política y Constitución democrática (Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)*. Civitas. Madrid, 1991.

GASCÓ-HERNÁNDEZ, M., "Qué es el Gobierno Abierto (y qué no lo es)". En CALDERÓN AVELLANEDA, C., *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de "Open Government" para gobernantes y ciudadanos*. GOBERNA América Latina - Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid, 2014.

\_\_\_\_ *Redes sociales, transparencia y gobierno abierto en Cataluña*. Generalitat de Catalunya. Barcelona, 2014. Disponible en:

<http://www.esade.edu/research-webs/esp/igdp/investigacion/proyectos/proyecto-calidad-democratica>.

GASTIL, J., *By popular demand: revitalizing representative democracy through deliberative elections*. University California Press. Berkley, 2000.

GINER, S., *Carisma y razón*. Alianza. Madrid, 2003.

GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I., "Indirizzo político, dirección política, impulso político: el papel del parlamento". En *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 18, 2008. Madrid.

GÓMEZ CORONA, E., “Control parlamentario, minorías y Tribunal Constitucional”. En PAU i VALL, F. (Coord.), *El Parlamento del siglo XXI*. Tecnos. Valencia, 2001.

GONZALO ROZAS, M.A., “La página web del Congreso de los Diputados: democracia y comunicación”. En RUBIO NÚÑEZ, R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013.

GOODWIN-GILL, G., *Elecciones libres y justas*. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2006.  
Disponible en: <http://www.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-e.pdf>

GRIFFITH, J. y CASINI, G. (Coord.), *Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico*. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2012.

Disponible en: [http://www.ictparliament.org/sites/default/files/wepr2012\\_es-parte1\\_1.pdf](http://www.ictparliament.org/sites/default/files/wepr2012_es-parte1_1.pdf)

GUERES, M. C. y RAMÍREZ ALUJAS, A., “Gobierno Abierto, reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana”. En *La promesa del Gobierno Abierto*. ITAIP. México y Chile, 2012.

Disponible en:  
<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>

GIDDENS, A., *La tercera vía*. Taurus. Madrid, 1998

\_\_\_\_\_, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Taurus. Madrid, 2000.

GUTIÉRREZ FRAILE, A., “Impacto de la actividad parlamentaria en la lucha contra la pobreza”. En RAMOS VIELBA, I., GONZALO, M.A. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. (Coord.),

*Parlamentos Abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Fundación IDEAS – Friedrich Ebert Stiftung. Madrid, 2013.

GUTIÉRREZ RUBÍ, A., “Parlamento Abierto y política de proximidad”. En RUBIO NÚÑEZ R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013.

\_\_\_\_ “Opportunities for an Open Parliament”. Conferencia pronunciada en el Senado. En *X Parliaments in the net*. Madrid, 2012. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=HoamOzR7T30>

HAAG, S., CUMMINGS M. y MACCUBBREY D.J., *Management information systems for the information age*. McGraw-Hill. New York, 2004.

HAGEN, M., *A typology of Electronic Democracy*. University of Giessen. Giessen, 1997.

HALL, M., “Virtual colonization”. En *Journal of Material Culture*, vol. 4, 1, marzo de 1999.

HABERMAS, J., *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Gustavo Gili. Barcelona, 1981.

HARRINGTON, J., *La república de Oceana*. (orig. 1656). Fondo de Cultura Económica. México D.F., 1987.

HARTO DE VERA, F., “Tipologías y modelos de democracia electrónica”. En *Revista de Internet, Derecho y Política*, nº 2, 2006. Barcelona.

HAVICK, J. J., “The impact of the Internet on a television-based society”. En *Technology in Society*, nº 22, 2000.



HAWKESWORTH, I., *Results of the survey on Budget Practices and Procedures*. OCDE. Washington, 2003.

HELD, D., *Modelos de democracia*. Alianza. Madrid, 2001.

HINDMAN, M., *The myth of digital democracy*. Princeton University Press. Princeton, 2009.

HELGE HJODTAL, M., "Rapport sur les technologies de l'information au sein des Parlements". En *Informations constitutionnelles et parlementaires*, nº 161, 1991.

HOFFMAN, A., RAMÍREZ ALUJAS, A. y BOJÓRQUEZ PERENIETO J.A. (Coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*. ITAIP. México y Chile, 2012. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>

HOOD, C., "A Public Management for All Seasons?". En *Public Administration*, vol. 69, march 1991.

HOWARD, P. N., *New Media Campaigns and the Managed Citizen*. Cambridge University Press. New York, 2005.

IBARRA TRUJILLO, M.A., *El Parlamento*.

Disponible en:

<http://www.monografias.com/trabajos68/origen-parlamento/origen-parlamento.shtml>

INNERARITY, D., *La política en tiempos de indignación*. Gutenberg. Barcelona, 2015.

Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO). "¿Qué es (y qué no) un Hacker?". En *Cuaderno de Notas del Observatorio*.

Disponible en: [http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/cdn\\_hacking\\_v2.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/cdn_hacking_v2.pdf)

JAEGER, P.T., "The endless wire: E-Government as global phenomenon". En *Government Information Quarterly*, nº 20, 2003.

JAUREGUI, G., "Globalización y Democracia". En *Claves*, nº 99, enero-febrero de 2000.

JIMÉNEZ LARA, A., "El Estado Actual de la Accesibilidad de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)". En *Observatorio Fundación Vodafone-CERMI/España 2011*. Disponible en:

[http://www.convenciondiscapacidad.es/Publicaciones\\_new/26\\_Tecnologias.pdf](http://www.convenciondiscapacidad.es/Publicaciones_new/26_Tecnologias.pdf)

KAMPEN, J.K., y SNIJKERS, K., "E-democracy: A critical evaluation on the ultimate dream". En *Social Science Computer Review*, 21, 2003.

KAVANAGH, D., *Political science and political behavior*. George Allen & Unwin. Londres, 1983.

KAVANAUGH A. y PATTERSON, S., "The impact of community computer networks on social capital in Blakburg". En WELLMAN E. y HAYTHORNTHWAITE, C. (eds.), *The Internet in everyday life*. Blackwell. Oxford, 2002.

KAUFMAN, E. "El foro transversal de responsables informáticos: crisis, burocracia, redes y gobierno electrónico en la Argentina". En *Gestión y Política Pública*, Volumen XV, nº 2, 2006. Santiago de Chile.

KAUFFMANN, D., "Reflexiones sobre gobernabilidad y corrupción". En *Boletín Governasia*, nº 3, 2006. Barcelona.

Disponible en:

[http://www.casaasia.es/governasia/boletin3/pdf/20073gob1\\_kaufmann.pdf](http://www.casaasia.es/governasia/boletin3/pdf/20073gob1_kaufmann.pdf)

KAUFMANN, B. y DANE, M., *Direct Democracy in Europe, A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. IRI (Initiative and Referendum Institute) Europe- Carolina Academic Press. Durham NC., 2004.

KEANE, J., *The life and Death of Democracy*. Simon y Schuster. London 2009.

KEANE, J., y FEENSTRA, R., “*Democracia monitorizada en España. Nuevas formas de participación política en el marco de la era digital*”. En *Revista TELOS*, nº 98, junio-septiembre de 2014.

KELSEN H., “El problema del parlamentarismo”. En *Escritos sobre la democracia y el socialismo*. Debate. Madrid, 1988.

\_\_\_\_ *Esencia y valor de la democracia*. Labor. Barcelona-Buenos Aires, 1934.

KIM, S. y NOLAN, P.D., “Measuring social “Informatization”: A factor analytuc approach”. En *Sociological Inquiry*, nº 76, 2006.

KOLLOCK, P. y SMITH, M., *The sociology of cyberspace: Social Interaction and Order in Computer Communities*. Pine Forge Press. Thousand Oaks, 1995.

LAPSLEY, I. y OLDFIELD, R., “Transforming the Public Sector: Management Consultants as Agents of Change”, En *The European Accounting Review*, vol. 10, nº 3, 2001.

LAPORTA SAN MIGUEL, F.J., “Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para el debate”. En *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, nº. 6, 1989. Alicante.

LASKI, H.J., *La crisis de la democracia*. Siglo Veinte. Buenos Aires, 1950.

LATHROP D., y RUMA, L., *Open Government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. O' Reilly Media. Beijing, 2010.

LAZER, D., NEBLO, M., ESTERLING, K. y GOLDSCHMIDT, K., *On-line town hall meeting: exploring democracy in the 21st century*. Congressional Management Foundation. Washington DC, 2009.

Disponible en:

[http://www.congressfoundation.org/storage/documents/CMF\\_Pubs/online-town-hall-meetings.pdf](http://www.congressfoundation.org/storage/documents/CMF_Pubs/online-town-hall-meetings.pdf)

LEADBETTER, C., *Living on thin air. The new economy*. Viking. London, 1999.

LEIBHOLZ, G., *La rappresentazione nella democrazia*. Giuffrè. Milano, 1989.

\_\_\_\_ *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971.

LESSIG, L., *Code and Other Laws of Cyberspace*. Random House. New York, 2001.

LESTON-BANDEIRA, C., "Towards a Trustee Model? Parliamentary Representation in the internet Era: The Portuguese Case". En *Parliamentary Affairs*, nº 65, 2012.

LEVY, P., *Inteligencia colectiva. Por una antropología del ciberespacio*. Organización Panamericana de la Salud. Washington DC, 2004.

LEYRA CURIA, S., *Participación política de la Sociedad Civil y Objeción de Conciencia al aborto*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2011

LIIKANEN, E., "La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro". Universitat Oberta de Catalunya. Barcelona, 2003.

Disponible en: <http://www.uoc.edu/inaugural03/esp/article/index.html>.

LIM, M., "Cyber-civic space in Indonesia: From panopticon to pandemonium?". En *International Development Planning Review*, nº 24, 2002.

LINARES, J. y ORTIZ CHAPARRO, F., *Autopistas Inteligentes*. Fundación para el Desarrollo Social de las Comunicaciones. Madrid, 1995.

LINDSTEDT, C. y NAURIN, D., "Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption". En *International Political Science Review*, nº 31, 2010.

LIPPMAN, W., *Public Opinion*. Transaction Publisher. Nueva York, 1922.

LLANO, A., *Humanismo cívico*. Ariel Filosofía, Barcelona, 1999.

LLOP RIBALTA, M.D., "Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en los parlamentos". En *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 4, 2012. Zaragoza.

LÖFSTEDT, U., "E-Government – Assessment of Current Research and some Proposals for Future Directions". En *International Journal of Public Information Systems*, nº 1, 2005.

LONGLEY D. y OLSON, M. (eds.), *Two into One: The Politics and Proceses of National Legislative Cameral Change*. Westview Press. Boulder CO, 1991.

LÓPEZ GUERRA, L., "Organización y funcionamiento del Parlamento del Futuro". En PAU y VALL, F. (Coord.), *El Parlamento del Siglo XXI*. Tecnos. Valencia, 2002.

\_\_\_\_ "Control parlamentario y minorías". En *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 8, 1996. Murcia.

MACHLUP, F., *The production and distribution of knowledge in the United States*. Princeton University Press. Princeton, 1962.

MACPHERSON, C.B., *La democracia liberal y su época*. Alianza. Madrid, 1982.

MÁIZ, R., *Emmanuel Sieyès: Escritos y discursos de la Revolución*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1990.

MAMBREY, P., NEUMANN, H-P. y SIEVERDINGBECK, K., "Bridging the Gap between Parliament and Citizen-the Internet services of the German Bundestag". En *Parliamentary Affairs*, vol. 52, nº 3, 1999.

MANDELBAUM, A.G., *Fortaleciendo la Rendición de Cuentas Parlamentaria, la Participación Ciudadana, y el Acceso a la Información: Una encuesta global de las organizaciones de monitoreo parlamentario*. National Democratic Institute y World Bank Institute. Washington, D.C., 2011.

Disponible en:

<http://www.ndi.org/files/governance-parliamentary-monitoring-organizations-survey-SPA.pdf>.

MANDELBAUM, A. y WISLOW, D., "Definiendo el parlamento abierto". En RAMOS VIELBA I., GONZALO, M.A. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., *Parlamentos abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Fundación IDEAS. Madrid, 2014.

MANIN, B., *Los principios del gobierno representativo*. Alianza. Madrid, 1998.

MANIN, B., PRZEWORSKI, A., STOKES, S.C., "Elections and Representation". En PRZEWORSKI, A., MANIN, B., STOKES, S.C. (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press. Cambridge, 1999.

MANSBRIDGE, J.J., "La representación de la diferencia: una defensa contingente de la representación descriptiva". En MÁIZ, R. (ed.), *Construcción de Europa, Democracia y Globalización*, vol 1. Universidade de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela, 2001.

MANZELLA, A., "El Parlamento en el Siglo XXI". En PAU i VALL, F. (Coord.), *El Parlamento del siglo XXI*. Tecnos. Valencia, 2002.

MARCOS, M. C. y ROVIRA, C., "Las webs parlamentarias: funciones y elementos de su interfaz en el acceso a la información". En *Revista Española de Documentación Científica* nº 29, 2006.

MARCOS, M. C. y GIL, A.B., "Información parlamentaria autonómica en la Red: un impulso electrónico a la democracia". En *El profesional de la información*, vol. 11, nº 2, 2002.

MARCHE, S. y MACNIVEN J.D., "E-government and e-governance: The future isn't what it used to be". En *Canadian Journal of Administrative Sciences*, vol. 20, nº 1, 2003. Toronto.

MARGOLIS, M. y RESNICK, D., *Politics as usual: the cyberspace "revolution"*. Sage. London, 2000.

MARQUES, F. P. J. A., *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro*. UFBA. Salvador, 2008.

MARONGIU, A., *Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna*. Giuffrè. Milano, 1962.

MARTÍN GRANADOS, I., “El Primer Informe Anual sobre el Registro de Transparencia del Parlamento y Comisión Europea registra más de 5.500 organizaciones”. En *Revista “El Molinillo” de la Asociación de Comunicación Política (ACOP)*, nº 50, enero de 2013. Disponible en: <http://martingranados.es/2013/02/03/el-primer-informe-anual-sobre-el-registro-de-transparencia-del-parlamento-y-comision-europea-registra-mas-de-5-500-organizaciones/>

MARTÍNEZ NORMAND, L., y RODRÍGUEZ ASCASO, A., *Guía sobre normalización en la accesibilidad de las TIC*. Centro Nacional de Tecnologías de la Accesibilidad. España, 2011. Disponible en: <http://www.eventoscentac.es/guia/guia.pdf>

MARTINES, T., *Indirizzo político*, Giuffrè. Milano, 1971.

MARTÍNEZ BARGUEÑO, M. “Informe NOLAN (normas de conducta de la vida pública)”. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 5-6, enero-agosto de 1996. Madrid. Disponible en: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=80&path%5B%5D=80>

MARTÍNEZ PUJALTE, A. L., “Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes”. En *Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 23, 2010. Cortes valencianas. Valencia

MARTÍNEZ SANTA MARÍA, P., “El principio de transparencia en el Parlamento”. En COSCULLUELA MARTINEZ, B. y SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes (1811-2011)*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2011.

MARTÍNEZ SORIA, J., “Gobierno electrónico en Alemania y Europa”. En COTINO HUESO, L. (coord.), *Libertades, democracia y gobiernos electrónicos*. Comares. Granada, 2006.



MARTINO, A., “La nueva cultura digital. La política y el derecho. El futuro está aquí”. En *Revista Electrónica de Derecho Informático*, nº6, 1999. Córdoba (Argentina).

MASUDA, Y., *La sociedad informatizada como sociedad postindustrial*. Tecnos. Madrid, 1984.

MATUD, A., “¿Googlecracia o Googleísmo?”. En *Nueva Revista*, nº 145, 2013. Madrid.  
Disponible en: <http://www.nuevarevista.net/articulos/googlecracia-o-googleismo-los-nuevos-desafios-de-la-libertad-en-la-sociedad-digital>

MAY, C., *The information society: A sceptical view*. Polity Press. Cambridge, 2002.

MAZZOLENI, G., “La revolución simbólica de Internet”. En *Cuadernos de información y comunicación*, nº. 6, 2001. Madrid.

MCKNIGHT L., W. y BAILEY, J. P., *Internet Economics*. MIT. Londres, 1997.

MEIJER, A., “Understanding modern transparency”. En *International Review of Administrative Sciences*, nº 76, 2009.

MERINO, M., “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México”, En *Democracia y Transparencia*. Instituto Electoral del Distrito Federal. México D.F., 2005.

MILL, J.S., *Del gobierno representativo*. Tecnos. Madrid, 1985.

MILLER, S. E., ALEXANDER, J., *Civilizing cyberspace: Policy, power, and the information superhighway*. ACM Press. New York, 1996.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, *Agenda Digital para España* (febrero de 2013).

Disponible en:

<http://www.agendadigital.gob.es/agenda-digital/Paginas/agenda-digital.aspx>

MIRKINE-GUETZEVITCH, B., *Derecho Constitucional Internacional*. Reus. Madrid, 2009.

MEDINA, A., “La evolución de los e-Parlamentos en el mundo. Análisis de los standards de la UIP y del World E-Parliament Report”. En RUBIO NÚÑEZ, R., (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013. nº 9.

MONEO, A. “Cinco principios que definen el futuro de os datos abiertos”.

Disponible en: <http://blogs.iadb.org/abierto-al-publico/2015/07/07/5-principios-que-definen-el-futuro-de-los-datos-abiertos/>

MONIERE, D., *Internet et la Démocratie*. Monière et Wollank. Quebec, 2002.

Disponible en: <http://www.erudit.org/livre/moniered/2002/index.htm>

MONTARGIL, P., “E-Government and government transformation: technical interactivity, political influence and citizen return”. En NIXON, P. (coord.), *Understanding e-Government in Europe*. Routledge. London – New York, 2010.

MONTESQUIEU, CH., *Del espíritu de las leyes*. Akal. Madrid, 2003.

MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario*. Tecnos. Madrid, 1984.

MORÓN LERMA, E., *Internet y Derecho Penal: Hacking y otras Conductas Ilícitas en la Red*. Aranzadi. Madrid, 2002.

MORTATI, C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. 2. Cedam. Padova, 1976

MOZOROV, E., *The net delusion. The dark side of internet freedom*. Public Affairs. New York, 2011.

MULGAN, R., "Accountability: An Ever-Expanding Concept?". En *Public Administration*, vol. 38, nº 3, 2000.

MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Thomson Civitas. Madrid, 2004.

NACIONES UNIDAS, *Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting of E-Governance and Changes in Administrative Structures and Processes*. New York, 2004.

Disponible en:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019245.pdf>

NAFRÍA, I., *Web 2.0, el usuario, el nuevo rey de Internet*. Gestión 2000. 2007.

NAVA GOMAR, S., LUNA PLA, I. y VILLANUEVA, E., *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria/ The Right to Access Parliamentary Information*. H. Cámara de Diputados - LIX Legislatura - Libertad de Información-México A.C. - Instituto Iberoamericano del Poder Legislativo A.C. - Porrúa. México D.F., 2006.

Disponible en:

[http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/der\\_acc\\_inf\\_pub.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/der_acc_inf_pub.pdf)

NAVARRO MÉNDEZ, J.I., "Transparencia parlamentaria y desafección política en tiempos de crisis". En *Actas del Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España 2014*.

Disponible en: [http://www.transparencia.org.es/IPAR/INDICE\\_IPAR\\_2013.html](http://www.transparencia.org.es/IPAR/INDICE_IPAR_2013.html)

NINO, C. S., *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa. Barcelona, 1997.

NIXON, P. G., KOUTRAKOU, V. N. y RAWAL, R. (ed.), *Understanding e-government in Europe: issues and challenges*. Routledge. Londres, 2010.

NORRIS, P., *Digital Divide. Civil Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge University Press. Cambridge, 2001.

\_\_\_\_ “Digital Divide? The Impact of the Internet on Parliaments Worldwide”. En *Thursday at the American Political Science Association anual meeting*. Washington DC, 31 de agosto 2000.

\_\_\_\_ “¿Un círculo virtuoso?: El impacto de las comunicaciones políticas en las democracias post-industriales”. En *Revista española de Ciencia Política*, nº. 4, abril de 2001. Madrid.

O’DONNELL, S., “Analysing the Internet and the public sphere: The case of Womenslink”, En *Javnost-The Public. Journal of the European Institute for Communication and Culture*, nº 8, 2001. Ljubljana, Eslovenia.

OECD, *Reviewing the ICT sector definition: Issues for discussion. Working party on indicators for the binformation society*. Estocolmo, 25-26 Abril 2002.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. “What is Open?”.

Disponible en:

<https://okfn.org/opendata/>

O’REILLY, T., “Qué es Web 2.0. Patrones del diseño y modelos del negocio para la siguiente generación del software”. En *Boletín de la Sociedad de la Información: Tecnología e Innovación*. 2006.

Disponible en:

[http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/DYC/SHI/seccion=1188&idioma=es\\_ES&id=2009100116300061&activo=4.do?elem=2146](http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/DYC/SHI/seccion=1188&idioma=es_ES&id=2009100116300061&activo=4.do?elem=2146)

OSÉS ABANDO, J., "Evaluación legislativa y Parlamento". En *Revista Debate*, Año VI, nº 15, 2008.

PALMINARI, M. y VITALI, F., *Legislative XML: Principles and Technical Tools*. Banco Interamericano de Desarrollo. New York, 2012.

Disponible en:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36893582>.

PAPACHARISSI, Z., "The virtual sphere: the Internet as a Public Sphere", En *New Media and Society*, nº 4, 2002.

PAPAOI, A., y GOUSCOS, D., "Parliamentary Information Visualization as a Means for Legislative Transparency and Citizen Empowerment?". En *Journal of eDemocracy*, nº 5 (2), 2013.

PAREJO ALFONSO, L., "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública". En *Documentación Administrativa*, nº 218-219, 1989.

PARISER, E., *The filter Bubble. What the Internet is hiding for you*. The Penguin Press. New York, 2011.

PARLAMENTO EUROPEO, *El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa*. Comunicación 1 COM (2003) 567. Bruselas, 2003.

PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO, *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*.  
<http://www.parlamentoabierto.mx/wp-content/themes/parlamentoabierto/data/Diagn%C3%B3stico%20de%20Parlamento%20Abierto.pdf>

PATEMAN, C. *Participation and Democracy Theory*. Cambridge University Press. Cambridge, 1970.

PEIXOTO, T. *E-participatory budgeting: e-democracy from theory to success?* E-Democracy Center. Zurich, 2008. Disponible en web: <http://www.edemocracycentre.ch/files/Tiago.pdf>

PELED, A., "Centraliation or difussion? Two tales of on the line government". En *Administration and Society*, nº 32, 2001.

\_\_\_\_\_ "Re-Designing Open Data 2.0". En *Journal of eDemocracy*, nº 5 (2), 2013.

PELLET LASTRA, A., *El Poder Parlamentario*. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1995.

PERAL, A., "Apertura parlamentaria. Una introducción teórica al parlamento". En RAMOS VIELBA I., GONZALO, M.A. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., *Parlamentos abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Fundación IDEAS. Madrid 2014.

PÉREZ CALVO, A., "Sobre la noción de control y su aplicación en el Anteproyecto constitucional". En RAMÍREZ, M. (ed.), *El Control parlamentario del Gobierno*, Labor. Barcelona, 1978.

PÉREZ MONEO, M. y RUBIO NÚÑEZ, R., "Teoría y práctica. 30 años de experiencia electoral". En *Revista de las Cortes Generales*, nº 74, 2008. Madrid.

PÉREZ ROYO, J., "El Parlamento contemporáneo y los medios de comunicación". En PAU i VALL, F., (Coord.), *Parlamento y opinión pública*. Tecnos, Madrid, 1994.

PÉREZ ROYO, J., URÍAS MARTÍNEZ, J. P. y CARRASCO DURÁN, M. (eds.), *Derecho Constitucional para el siglo XXI*, tomos I y II. Thomson Aranzadi. Pamplona, 2006.

PERNA, A., *O lado invisível da participação política: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da América Latina, com uma análise do caso da Câmara dos Deputados do Brasil*. UnB. Brasília, 2010.

PETTIT, P., "Anatomía de la dominación". En CONILL, J. y CROCKER, D. A. (eds.), *Republicanism y educación cívica. ¿Más allá del liberalismo?*. Comares. Granada, 2003.

\_\_\_\_\_, *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Paidós. Barcelona, 1992.

PÉREZ TAPIAS, J. A., *Internautas y naufragos. La búsqueda del sentido en la cultura digital*. Trotta. Madrid, 2003.

PITKIN, H.F., *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1985.

PLANAS SILVA, E., *Derecho Parlamentario*. Forense. Lima, 1997.

PLATÓN, *Protágoras*. Pentalfa. Oviedo, 1980.

POLLITT, C., *Managerialism and the Public Sector*. Blackwell. Oxford, 1993.

PORRAS NADALES, A., *Representación y democracia avanzada*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1994.

PORRAS NADALES, A.J. y DE VEGA GARCÍA, P., "Introducción: El debate sobre la crisis de la representación política". En PORRAS NADALES, A. J. (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación política*. Tecnos. Madrid, 1996.

POSTMAN, N., *Technology: The surrender of culture to technology*. Vintage Books. New York, 2000.

POWER, G. y SHOOT, R. A., *Informe parlamentario mundial: la naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2012.

RAMOS VIELBA, I., “Blogs políticos y democracia participativa en España”, En *Actas del VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración «Democracia y buen gobierno»*. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. Madrid, 2005.

\_\_\_\_\_, *La política de comunicación del Congreso de los Diputados (1990-2002). El uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la percepción social*, Tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2003.

RAMOS VIELBA, I., y CLABO CLEMENTE, N., “Presencia de la documentación parlamentaria en las páginas web españolas”. En *Revista General de Información y Documentación*, vol. 12, nº 1, 2002. Madrid.

RAMIÓ, C. y SALVADOR, M., *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. CIDOB. Barcelona, 2005.

RAMÍREZ ALUJAS, A., “Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”. En *Revista Enfoques*, vol IX, nº 15, 2011. Madrid.

RAWLS, J., *Political Liberalism*. Columbia University Press. New York, 1993.

RESNICK, D., “Politics on the Internet: The normalization of cyberspace”. En TOULOUSE, C. y LUKE, T.W (Eds.), *The politics of cyberspace*. Routledge. London, 1998.

RIPOLLÉS SERRANO, M. R., “Parlamento y medios de comunicación social”. En *Cuadernos de Derecho Público*, nº 29, septiembre-diciembre de 2006.

Disponible en:



<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=795>

RIVERA URRUTIA, E. "Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de la literatura". En *Gestión y Política Pública*, vol. XV, nº 2, 2006.

RIVERO RODRÍGUEZ, A., "Representación política y participación". En DEL ÁGUILA TEJERINA, R., *Manual de Ciencia Política*. Trotta. Madrid, 2005.

\_\_\_\_\_ "El discurso republicano". En DEL ÁGUILA TEJERINA, R., VALLESPÍN OÑA, F. y otros (eds.), *La democracia en sus textos*. Alianza. Madrid, 1998.

RODOTÀ, S., *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*. Losada. Buenos Aires, 2000.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "Principios de seguridad jurídica y técnica normativa", En *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 4, 2007. Madrid.

RODRÍGUEZ DÍAZ, A., "Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos". En *Revista de Estudios Políticos*, nº 58, octubre-diciembre de 1987.

ROSSANO, C., *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*. Eugenio Jovene. Napoli, 1972.

RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1997.

\_\_\_\_\_ "Las Cortes Generales. Introducción al Título III". En *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VI. Cortes Generales-Edersa. Madrid, 1993.

RUBIO NÚÑEZ, R., “Transparencia y rendición de cuentas, de las leyes de transparencia a los reglamentos”. En CALDERÓN AVELLANEDA, C., *Guía Práctica para abrir gobiernos. Manual de Open Government para gobernantes y gobernados*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid, 2014.

\_\_\_\_ “Knocking on the Parliaments door (Parlamentos digitales en la era de la participación)”. En RUBIO NÚÑEZ, R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013.

\_\_\_\_ “Nuevas Tecnologías y transparencia parlamentaria”. En *Cuadernos de comunicación Evoca*, nº 4, 2011.

\_\_\_\_ “La iniciativa ciudadana electrónica será o no será”.

Disponible en:

<http://sesiondecontrol.com/ocio/tecnologia/la-iniciativa-ciudadana-europea-sera-electronica-o-no-sera/>

\_\_\_\_ “El protagonismo de las Nuevas Tecnologías en los nuevos movimientos sociales”. En COTINO HUESO, L. (Coord.), *Democracia, participación y voto a través de las Nuevas Tecnologías*. Comares. Granada, 2007.

\_\_\_\_ “La guerra de las democracias”. En *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 16, 2007. Madrid.

\_\_\_\_ *Los grupos de presión*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 2004.

\_\_\_\_ “Internet en la participación política”. En *Revista de Estudios Políticos*, nº 109, julio-septiembre de 2000. Madrid.

RUBIO NÚÑEZ, R. y CAMPOS DOMINGUEZ, E., "Hacia un parlamento participativo. Claves teóricas". En *Actas del IV Congreso Internacional el Gobierno. Administración y Políticas Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2013.

SALGANIK, M., DODDS, P. y WATTS, D., "Experimental study of inequality and unpredictability in an artificial cultural market". En *Science*, vol. 311, nº 5762, febrero de 2006.

SÁNCHEZ BLANCO, A., *Internet: sociedad, empresa y poderes públicos*. Comares. Granada, 1999.

SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., "Representación nacional y grupos parlamentarios". En *Cuadernos de Pensamiento político*, octubre-diciembre de 2006. Madrid.

SANTAOLALLA, F., *Derecho parlamentario español*. Espasa. Madrid, 1990.

\_\_\_\_ *El Parlamento y sus instrumentos de información: preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación*. Edersa. Madrid, 1982.

SARTORI, G., *Elementos de Teoría Política*. Alianza. Madrid, 1999.

\_\_\_\_ "En defensa de la representación política". En *Claves de la Razón Práctica*, nº 91. 1998. Madrid.

\_\_\_\_ *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Taurus. Madrid, 1997.

\_\_\_\_ *Teoría de la democracia*. Alianza. Madrid, 1987.

\_\_\_\_ "Dove va il Parlamento?". En *Il Parlamento italiano: 1946-1963*, ESI. Napoli, 1963.

SAVIGNY, H., "Public Opinion, political communication and the Internet". En *Politics*, vol. 22, 2002.

SCHEDLER, A., "Conceptualizing Accountability". En SCHEDLER, A., DIAMOND, L. y PLATTNER, M.F. (eds.), *The Selfrestraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers. Londres, 1999.

SCHMITT, C., *Catolicismo y forma política*. Tecnos. Madrid, 2009.

\_\_\_\_ *Teoría de la Constitución*. Alianza. Madrid, 1982.

\_\_\_\_ *Sobre el parlamentarismo*. Tecnos. Madrid, 1996.

SCHUMPETER, J., *Capitalismo, socialismo y democracia*. Aguilar. Madrid-México-Buenos Aires, 1961.

SCHWARZ, I., *Parliamentary Human Rights Mechanisms*. The National Democratic Institute for International Affairs. Washington, 2005.

Disponible en:

[https://www.ndi.org/files/parlhrccommittees\\_080105.pdf](https://www.ndi.org/files/parlhrccommittees_080105.pdf)

SERNA, M. S., "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas", En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 20, 2001.

SERRA GIMÉNEZ, F., "Problemas políticos y jurídicos de la democracia electrónica". En CAIRO CAROU, H. (ed.), *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Trotta. Madrid, 2002.

SHIRKY, C., *Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations*. Penguin. London, 2008.

SKINNER, Q., "Las ciudades-república italianas". En DUNN, J. (dir.), *Democracia. El viaje inacabado (508 a.C. – 1993 d.C.)*. Tusquets. Barcelona, 1995.

SIEYÉS, E. J., *Escritos y discursos de la Revolución*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1990.

\_\_\_\_ *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789*. Paris, 1789.

SIMONE, M., "Mediated Networks for Deliberative Democracy: Connecting Enclave and Shared Spheres". En *Social Semiotics*, vol. 16, nº 6, 2006.

SILCOCK, R., "What is e-Government?", En *Parliamentary Affairs*, nº 54, 2001.

SILVA JIMENEZ, A. M., "Hacia una democracia participativa (II Parte): Teoría participacionista de la democracia". En *Revista de derecho*, vol. 8, nº 1, diciembre de 1997.

SLATON, C. D., *Televote: expanding citizen participation in the quantum age*. Praeger. New York, 1992.

STEFIK, M., *The Internet edge. Social, legal, and technological challenges for a networked world*. MIT Press. Cambridge, 1999.

STEYAERT, J., "Local governments on line and the role of the resident: Governments shop versus electronic community". En *Social Science Computer Review*, nº 18, 2000.

SUBIRATS, J., "Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y Tecnologías de la información y de la comunicación". En CAIRO, H. (comp.), *Democracia Digital. Límites y oportunidades*. Trotta. Madrid, 2000.

SUNSTEIN, C. R., *Republic.com 2.0*. Princeton University Press. Princeton, 2007.

SUROWIECKI, J., *The wisdom of crowds*. Anchor. New York, 2005.

TARÍN, L.P., “La iniciativa ciudadana europea”. En *Nueva Revista*, nº 139, septiembre de 2012. Madrid.

TERRÓN MONTERO, J., “La crisis de un paradigma dominante; nuevas perspectivas del Derecho Parlamentario”. En *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 4, 1997. Valencia. pp. 227-250.

TOCQUEVILLE, A. de, *La democracia en América*, tomo I. Aguilar. Madrid, 1990.

TREJO DELARBRE, R., *La nueva alfombra mágica. Usos y mitos de Internet, la red de redes*. Fundesco. Madrid, 1996.

TSAGAROUSIANOU, R., TAMINI, D., y BRIAN, C., (eds.), *Cyberdemocracy: Technology, Cities and Civic Networks*. Routledge. London, 1998.

TUDELA ARANDA, J., “El Estado Autonómico treinta años después: ensayo de una valoración”. En *Teoría y realidad Constitucional*, nº 24, 2009. UNED. Madrid.

\_\_\_\_ “La renovación de la función parlamentaria de control”. En *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 19, 2007. Madrid.

\_\_\_\_ “Parlamento y Nuevas Tecnologías”. En PAU i VALL, F. (Coord.), *El Parlamento del siglo XXI*. Tecnos. Valencia, 2002.

\_\_\_\_ “Una reflexión crítica sobre el presente del Parlamento desde una cámara autonómica”. En *Anuario de derecho parlamentario*, nº 9, 2000. Valencia.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, Directrices para sitios web parlamentarios. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2009. p. 29. Disponible en: <http://www.ipu.org/PDF/publications/web-s.pdf>.

VAQUERO PULIDO, V., "Avanzando en la definición de Parlamento Abierto". Disponible en: <https://www.linkedin.com/grp/post/5116572-5794384841843695617>

VALLESPÍN OÑA, F., "Redes sociales y democracia: ¿un cambio cualitativo?". En *Revista TELOS*, nº 89, octubre-diciembre de 2011.

\_\_\_\_ "El discurso de la democracia radical". En DEL ÁGUILA TEJERINA, R., VALLESPÍN OÑA, F. y otros (eds.), *La democracia en sus textos*. Alianza. Madrid, 1998.

VANDENDRIESSCHE, X., *Le parlement entre déclin et modernité*. En *Pouvoirs*, nº 99, 2001. París.

VAN DIJK, J., "Models of Democracy and Concepts of Communication". En HACKER, K.L. y VAN DICK, J., *Digital democracy*. Sage. Londres, 2000.

VARGAS DÍAZ, C., "El Gobierno Electrónico o e-Gobierno". En *Uni-pluri/versidad*, vol.11, nº 1, 2011. Medellín.

VATTER, M., "Republicanismo y teoría del Gobierno. Philipp Pettit entrevistado por Miguel Vatter". En *Revista Pléyade*, nº4, 2009.

Disponible en:

<http://www.caip.cl/wp-content/uploads/12.-Vatter-Republicanismo-Y-Teoria-Del-Gobierno-Philip-Pettit-Entrevista.pdf>.

VILLORIA MENDIETA, M., "El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo". En HOFFMAN, A., RAMÍREZ ALUJAS,

A. y BOJÓRQUEZ PERENIETO J.A. (Coords.), *La promesa del Gobierno Abierto*. ITAIP. México y Chile, 2012. pp. 69-101.

Disponible en:

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>

VISIEDO MAZÓN, F., “El principio de transparencia en el Parlamento”. En *Actas de las III Jornadas «Desafíos actuales del sistema político español»*. Universidad de Extremadura. Cáceres, 2015.

Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=CNcyhfvQlpg>

WEBER, M., “Parlamento y Gobierno en una Alemania reorganizada”. En *Obras Selectas*. Alianza. Madrid, 1991.

WEST, D. M., “E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes”, En *Public Administration Review*, nº 64, 2004.

WILLIAMSON, A., *Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los parlamentos*. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2013.

Disponible en:

<http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013es.pdf>

WILLIAMSON, A. & FALLON, F., “Transforming the Future Parliament Through the Effective Use of Digital Media”, En *Parliamentary Affairs*, nº 64 (4), 2011.

YAMAMOTO, H., *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2007.

Disponible en:

<http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-s.pdf>



YOO, C., *The Dynamic Internet: How Technology, Users and Bussiness are Transforming the Network*. American Enterprise Institute. Washington DC, 2012.

ZANONI, L., *El imperio digital*. Ediciones B. Buenos Aires, 2008.

ZAVALA HYDE, C., "Paradojas de la representación política en el liberalismo de John Rawls". En *Actas de las VI Jornadas de Filosofía Política*. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, 2009.

Disponible en:

[http://www.ub.edu/demoment/jornadasfp2009/comunicaciones/4\\_jueves/zavala-carlos-representacion-liberalismo.pdf](http://www.ub.edu/demoment/jornadasfp2009/comunicaciones/4_jueves/zavala-carlos-representacion-liberalismo.pdf)